

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

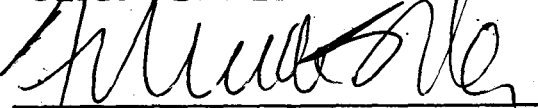
METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE E  
UM ESTUDO DE CASO

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR  
CELINA MARIA DE SOUZA

E

APROVADA EM 11.03.81  
PELA COMISSÃO JULGADORA

  
DIOGO LORDELLO DE MELLO

  
FERNANDO REZENDE DA SILVA

---

SÉRGIO SELEN BERGER



## AGRADECIMENTOS

Ao apresentar a presente monografia ao Curso de Mestrado da Escola Brasileira de Administração Pública-**EBAP**, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito final para a obtenção do grau de mestre, devo registrar o meu agradecimento àqueles que se interessaram por este trabalho, motivando-me, corrigindo e indicando caminhos até então não percorridos.

Devo a Fernando Rezende da Silva, Sérgio Seelenberger, Thompson Andrade, James Hicks, Jr. e Armando Moreira da Cunha, todos professores da **EBAP** / FGV, a leitura atenta e paciente dos termos de referência do capítulo " Metropolização brasileira: uma análise ".

A Carlos Antônio de Campos Ribeiro e Pedro de Almeida Vasconcelos sou grata pelas críticas que fizeram ao capítulo referente à Região Metropolitana de Salvador.

Especial gratidão devo ao Professor Diogo Lordello de Melo, orientador desta monografia, que não poupou seu valioso tempo, sua paciência e seus cuidados na leitura tanto dos termos de referência como de todo o texto ora apresentado, bem assim na indicação de referências bibliográficas que creio tenham enriquecido esta monografia. Sou-lhe grata ainda por sua sabedoria em proceder a uma orientação atenta e efetiva, sem no entanto interferir na liberdade de expressar minhas próprias idéias, mesmo que por vezes conflitassem com as suas.

Agradeço ainda a José Gorender, pela revisão final do texto, a Reginaldo Pereira do Espírito Santo, pela datilografia do trabalho, e aos dirigentes da Companhia de Desenvolvimento da

Região Metropolitana de Salvador - CONDER e da Fundação Centro de Pesquisas e Estudos - CPE , entidades da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia, que contribuíram financeiramente para a realiza  
ção deste trabalho.

A normalização do trabalho foi realizada pela bibliotec  
aria Nadja Fernandes de Souza.

Embora incorrendo em um lugar comum, devo deixar regis  
trado que os erros e omissões que aqui forem encontrados devem ser creditados unicamente à autora.

## S U M Á R I O

	PAG.
1. <u>INTRODUÇÃO</u> .....	06
2. <u>METODOLOGIA</u> .....	09

## PARTE I

3.	<u>CAUSAS E CARACTERÍSTICAS DA METROPOLIZAÇÃO.....</u>	16
4.	<u>A METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE.....</u>	25
4.1	ORIGENS, CAUSAS E CARACTERÍSTICAS.....	25
4.2	EXISTE UMA POLÍTICA URBANA/METROPOLITANA?.	37
4.3	AS QUESTÕES ESPACIAIS E ECONÔMICO-SOCIAIS.	45
4.3.1	Espaciais.....	45
4.3.2	Econômicas.....	65
4.3.3	Sociais.....	86
4.3.3.1	Distribuição de renda e pobreza.....	101
4.3.3.2	Migrações.....	112
4.3.4	Resumo e algumas proposições.....	132
4.4	AS QUESTÕES INSTRUMENTAIS.....	137
4.4.1	Institucionais.....	137
4.4.1.1	A experiência estrangeira.	138
4.4.1.2	A experiência brasileira..	147



4.4.2	Financeiras .....	174
4.4.3	Resumo e algumas proposições .....	193

## PARTE II

5.	<u>A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: UM ESTUDO DE CASO</u> .....	200
5.1	O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO .....	205
5.2	A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR E SEUS MUNICÍPIOS .....	211
5.2.1	Aspectos demográficos .....	214
5.2.2	Aspectos sociais .....	218
5.2.3	Aspectos econômico-financeiros ....	236
5.2.4	Aspectos espaciais .....	283
5.2.5	Aspectos institucionais .....	288

## PARTE III

6.	<u>CONCLUSÕES E SUGESTÕES</u> .....	303
	<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u> .....	311
	<u>LISTA DE ABREVIATURAS</u> .....	333
	<u>LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS</u> .....	338

## 1. INTRODUÇÃO

A presente monografia pretende fornecer uma visão ampla e circunstanciada do processo de metropolização que atravessa o país, bem como sintetizar as informações disponíveis sobre a Região Metropolitana de Salvador, analisando-as criticamente.

Assim, o tema escolhido, que se intitula " Metropolização brasileira: uma análise e um estudo de caso", envolve a visualização dos aspectos espaciais, sociais, econômicos, institucionais e financeiros, sob as óticas do sistema urbano nacional e do aglomerado urbano propriamente dito.

Especial ênfase foi atribuída aos conflitos institucionais advindos com a institucionalização de um novo ente administrativo - as regiões metropolitanas, e ainda aspectos de emprego e de distribuição de renda.

A razão pela qual se optou por concentrar maiores esforços nesses três aspectos prende-se a dois fatores.

O primeiro diz respeito ao fato de a experiência brasileira, em termos institucionais, estar apenas começando a dar os primeiros passos, podendo este trabalho contribuir para a sistematização das principais questões que se colocam nesse âmbito, bem como abordar outras ainda não suficientemente desenvolvidas. Portanto, o caráter relativamente recente da questão institucional metropolitana leva o presente trabalho a ser encarado muito mais como uma provocação para levantar questões e motivar debates, do que como a apresentação de respostas definitivas para um problema de tamanha magnitude e complexidade.

Ainda com referência à questão institucional e às dificuldades que envolvem sua análise, impõe-se considerar que as regiões metropolitanas não são apenas o somatório dos Municípios que as integram mas sim algo bem maior, que inclusive envolve um jogo político evidente, embora nem sempre percebido claramente por aqueles nele envolvidos.

Por sua vez, os aspectos de emprego e distribuição de renda foram considerados com especial destaque devido à importância que assumem essas variáveis, quando se quer verificar como estão sendo distribuídos os frutos do crescimento econômico do país, hoje maciçamente concentrado nas metrópoles.

Objetivamente, esta monografia é composta de uma breve incursão sobre as causas e as características do processo de metropolização em geral, notadamente no que se refere à situação dos países subdesenvolvidos, tendo em vista as características distintas daquelas que nortearam a metropolização nos países capitalistas avançados; de uma análise do processo de metropolização no Brasil, destacando-se a especulação a respeito da existência ou não de uma política urbana/metropolitana, bem como a sistematização e análise das informações disponíveis sobre as nove regiões metropolitanas nos seus diversos aspectos; de um diagnóstico sobre o processo de crescimento da Região Metropolitana de Salvador e suas repercussões sobre o espaço e seus habitantes.

Quer no decorrer do trabalho, quer em capítulos especiais, foram apresentadas algumas sugestões e recomendações que podem, talvez, servir como ponto de reflexão para os

formuladores da política urbana / metropolitana brasileira.

Ao final foi elaborado um capítulo de conclusão dos principais pontos abordados nesta monografia e de síntese das sugestões apresentadas, notadamente as relativas aos sistemas institucional e de planejamento das regiões metropolitanas.

Como objetivo complementar o presente trabalho busca levantar questões, provocar debates, contribuir para a procura de caminhos que conduzam a um tratamento mais eficaz, eficiente e efetivo do acontecer metropolitano.

## 2. METODOLOGIA

A fim de atingir os objetivos definidos para a pesquisa e apresentados no projeto de monografia submetido ao Professor Orientador de Estudos, procurou-se relacionar a evolução urbana com o processo de crescimento econômico e de desenvolvimento social, das nove regiões metropolitana no geral, como da de Salvador especificamente.

Os aspectos espaciais, econômicos, sociais, institucionais e financeiros das metrópoles brasileiras são aqui enfocados através de duas perspectivas: a do sistema urbano nacional, que caracteriza o sistema de cidades, e a do aglomerado urbano propriamente dito, ou seja, através de uma perspectiva intra-urbana.

O primeiro enfoque é utilizado para as nove regiões metropolitanas do país, ao passo que, a perspectiva intra-urbana justifica a inclusão da Região Metropolitana de Salvador como um estudo de caso.

Para realizar esta linha de análise, utilizou-se tanto o método qualitativo quanto o quantitativo.

A coleta de dados foi baseada, fundamentalmente, nas seguintes fontes:

- a) material bibliográfico - abrangendo a literatura especializada nos diversos aspectos abordados nesta monografia, catalogada na bibliografia. Cumpre ressaltar que, no referente à experiência brasileira em termos institucionais, a bibliografia disponível, embora aparentemente numerosa, é quase totalmente compos

ta de artigos publicados em periódicos especializa  
dos, o que dificultou sobremodo a realização deste  
trabalho, na medida em que a síntese, indispensável  
na apresentação de estudos desse tipo, lhes retira  
a profundidade necessária ao desenvolvimento de um  
tema tão complexo.

- b) Dandos secundários de fontes oficiais - relatórios,  
planos e estatísticas produzidos por organismos fe  
derais, principalmente o **IBGE**, e estaduais, especial  
mente as pesquisas realizadas sobre a Região Metropo  
litana de Salvador. Em alguns momentos, pela falta  
de informação desagregada por região metropolitana ,  
optou-se pela classificação por macrorregião adotada  
pelo **IBGE**, o que coloca, de um lado, características  
da região nordestina, onde estão localizadas três  
regiões metropolitanas, em confronto com as regiões  
Sul e Sudeste, que abrigam cinco RMs
- c) Pesquisa em jornais e revistas.
- d) Entrevistas com especialistas - informações presta  
das por pessoas envolvidas com a questão metropolita  
na, não só em seus aspectos globais, como também se  
toriais.

Alguns princípios básicos nortearam esta pesquisa, deven  
do ser destacados os que se seguem:

- a) procurou-se, ao longo de todo o trabalho, evitar a  
separação do "urbano" do "regional", uma vez que es  
ses dois componentes da realidade nacional estão in  
timamente ligados, sobretudo em um país onde os pa  
drões de estruturação do espaço e de organização do

sistema de cidades são tão distintos em suas várias regiões;

- b) a tentativa de abordar diversos assuntos num mesmo trabalho implicou na necessidade de limitá-lo aos pontos mais gerais, prejudicando-se o aprofundamento que a seleção de um único tema teria permitido. No entanto, a decisão de analisar todos os tópicos aqui descritos fundamentou-se na convicção de que eles são aspectos complementares e interdependentes em relação ao fenômeno da metropolização;
- c) a maior parte dos dados estatísticos produzidos e a literatura disponível sobre o assunto estão assentados nas relações núcleo x periferia. Embora reconhecendo as limitações do modelo, colocadas de forma magistral por Francisco de Oliveira em "A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista", não houve como dele escapar, devido à limitação bibliográfica e estatística;
- d) buscou-se sempre que possível, colocar as opiniões divergentes dos diversos especialistas, mormente nas análises centradas no método qualitativo;
- e) evitou-se enveredar por certas discussões teóricas que pouco acrescentariam aos objetivos colimados pela pesquisa;
- f) o fenômeno da metropolização, aqui entendido como um processo, não é passível de uma abordagem setorializada, razão pela qual a separação que aqui se procede entre os diversos aspectos estudados, bem como as variáveis selecionadas para integrar o estudo, devem

ser encaradas como uma segmentação meramente metodo  
lógica. O corte que se procedeu, no entanto, entre  
os aspectos espaciais, econômicos e sociais para a  
queles voltados para as questões institucionais e  
financeiras, não foi casual, e sim assumido delibe  
radamente na medida em que esses últimos aspectos re  
ferem-se às questões instrumentais da metropolização  
e como tal devem ser encarados;

- g) apesar de toda a gama de variáveis aqui analisadas,  
cabe reconhecer a relativa limitação no uso desses  
indicadores, uma vez que um conhecimento mais comple  
to da questão metropolitana exigiria a verificação  
de outros elementos, tais como os volumes dos inves  
timentos públicos e privados, o grau de abertura da  
economia e sua dependência externa e as inovações tec  
nológicas;
- h) o que se procura no presente trabalho é, em última  
instância, a recuperação do exercício crítico, único  
caminho para a superação das perplexidades e dos fal  
sos equívocos. Esse exercício crítico leva a uma re  
colocação do planejamento metropolitano, como práti  
ca inserida num processo político e que interfere no  
jogo das contradições existentes no modelo de desen  
volvimento brasileiro;
- i) a metropolização é sempre e invariavelmente encarada  
como um processo social, e portanto, dinâmico.

O presente estudo foi desenvolvido a partir de termos de  
referência elaborados no decorrer do Curso de Mestrado  
em Administração Pública e submetidos à apreciação tanto do  
professor de cada disciplina como do Orientador de Estu  
dos.



Esses termos de referência promoveram o balizamento do estudo e indicaram a sua concepção global e os métodos de trabalho adotados.

Apesar disso, não foram poucos os obstáculos enfrentados para levar a cabo os objetivos estabelecidos nos termos de referência. Os mais difíceis de serem contornados, no entanto, foram a relativa pouca profundidade dos estudos produzidos sobre a matéria e a ausência de séries estatísticas históricas capazes de espelhar as mudanças sofridas pelas metrópoles e seus habitantes, ao longo do tempo. Ademais, o período em que a monografia foi produzida mostrou-se, bastante ingrato, considerando que precisou basear-se em indicadores do Censo de 1970 e nas diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento- **PND**. Ademais, houve modificações nas linhas de financiamento do **BNH** e na própria legislação do solo urbano, ocorridos após a conclusão deste trabalho. Acredita-se, no entanto, que os dados indicados poderão ao menos servir de base comparativa, quando confrontados com os novos quantitativos que serão coletados no próximo Censo.

Por último, devem ser explicitados os principais conceitos utilizados ao longo da pesquisa e que foram extraídos, na sua maior parte, do estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - **IBAM** para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Brasil. **IPEA**. **IPLAN/CNPU**, 1976 b, p. 219-21).

- a) **Metrópole** - o que caracteriza a metrópole no conjunto de formações urbanas é a sua escala: é uma cidade grande que, por sua concentração demográfica excepcional e por ocupar áreas vastas, possui uma economia capaz de gerar continuamente novas atividades e no

vos empregos, constituindo-se em um sistema funcionalmente diversificado, polarizador e catalizador de uma região ou mesmo de todo um país.

- b) Área de Influência Metropolitana - o conceito foi tomado principalmente com a conotação espacial, significcando a grande área polarizada pela metrópole e mantendo com ela vinculações funcionais de diversas ordens (troca de produtos e utilização de serviços, por exemplo). A área de influência metropolitana compreendde a rede urbana, encabeçada pela metrópole com suas respectivas hierarquias, e o "hinterland" rural, cuja produção é absorvida ou comandada pela estrutura nuclear.
- c) Região Metropolitana - é o espaço geográfico onde se situa o conjunto de Municípios nucleados pela metrôppole e que constituem a sua periferia urbana imediata. Para que pertençam à região metropolitana, estes Municípios devem apresentar-se integrados economicamente com o núcleo e permitir acesso fácil através de movimentos pendulares diários de população. Em termos espaciais, os Municípios da área metropolitana representam uma possibilidade de expansão territorial do núcleo. Inclui-se também no conceito o caráter modernnizante e de irradiação de novas tecnologias como uma das principais formas de influência da região metropolitana sobre as demais.
- d) Processo de Metropolização - sucessão de fenômenos e de eventos com relações de causa e efeito sobre o sistema metropolitano, caracterizando-se por forte afluxo demográfico para a área metropolitana, transformanção da estrutura ocupacional nos Municípios atingidos

e movimentos de população entre as unidades que constituem o sistema metropolitano, condicionados pelas deficiências dos mercados locais de trabalho.

- e) Núcleo - parte central da metrópole e as áreas urbanas circunvizinhas, que são as mais bem servidas de infra-estrutura urbana. No núcleo também se encontram as áreas decadentes e as indústrias mais antigas e tradicionais.
- f) Periferia - expansão do tecido metropolitano a partir do núcleo. Há uma estratificação variada de funções, serviços, equipamentos e níveis de vida na periferia, que vai desde as faixas contíguas ao núcleo a até aquelas ainda despovoadas, à espera de futuras expansões.
- g) Sistema Metropolitano - conjunto de elementos compostos pelo núcleo (centro da metrópole) e pela periferia (periferia da metrópole mais Municípios da área metropolitana), interagindo através de processos de metropolização.
- h) Estrutura Metropolitana - maneira pela qual se organiza o sistema metropolitano nas diversas relações núcleo/periferia, através de elementos definidos (uso do solo, sistema viário, sistema de transportes, habitação, localização de atividades econômicas, infra-estrutura urbana, sistema de equipamentos e de serviços) que interagem sobre condicionantes físicos.

## PARTE I

### 3. CAUSAS E CARACTERÍSTICAS DA METROPOLIZAÇÃO

O fenômeno da urbanização, aqui encarado no seu sentido estrito, ou seja, como o crescimento das cidades, se insere no contexto global do desenvolvimento econômico em função, principalmente, da transformação da estrutura ocupacional, com os setores secundário e terciário (e em economias mais avançadas, o quaternário) substituindo o setor primário. Tal característica tem como principal consequência o surgimento de novas demandas de serviços públicos e de infra-estrutura econômica e social.

Em situações de subdesenvolvimento, com estrutura de emprego inadequada, reduzida capacidade de investimento, desequilíbrios na distribuição da renda e, por consequinte, grande contingente de população com baixo poder aquisitivo, sem condições de arcar com os ônus da prestação de serviços ou de reivindicar melhorias, tende a verificar-se um déficit crônico, ou o uso em excesso, dos serviços e equipamentos urbanos, além da ocorrência de uma série de distorções na ocupação do espaço. (Brasil. **IPEA. IPLAN / CNPU**, 1976 b, p.9 - 10).

Os fatores que provocam a urbanização são basicamente os mesmos que impulsionam o processo de metropolização, razão pela qual ambos os termos são, por vezes, empregados como sinônimos.

Entende-se a metrópole como uma grande cidade, embora submetida a vários governos, constituindo-se em um sistema funcional diversificado, polarizador e catalisador de uma região e, às vezes, de todo o país.

O fenômeno da metropolização é tanto universal como antigo. Segundo os técnicos reunidos pela International Union of Local Authorities - **IULA** - "The movement of rural people to the cities is not a new phenomenon, neither is it restricted to particular parts of the world: the unique factor about the present urban growth is its universal character and the explosive pace at which it takes place". (International Union of Local Authorities, 1968, p. 11).

Com respeito à universalidade do fenômeno, dados levantados por Forstall & Jones (1970, p.63-5) demonstram que as metrópoles localizadas nas regiões menos desenvolvidas têm registrado percentagens de crescimento de suas populações bastante superiores às dos países ou regiões mais desenvolvidos. Assim é que as metrópoles situadas na América Latina cresceram 113,9%, no período 1951-1968, e as do Leste e Sul da Ásia 104,0%, enquanto as metrópoles do Sul, Leste e Noroeste da Europa cresceram, no mesmo período, 60,8%, 35,4% e 26,8%, respectivamente. Cidades como Paris (39,4%), Chicago (31,6%), Nova Iorque (25,2%), Londres (7,0%) e Berlim (1,9%) registraram um incremento populacional, no período considerado, relativamente modesto frente aos percentuais alcançados pelas metrópoles das regiões subdesenvolvidas. As grandes cidades da América Latina podem ser citadas como exemplo: Bogotá (214,3%), Belo Horizonte (180,5%), Caracas (177,4%), Lima (168,4%), Porto Alegre (142,3%), Recife (106,3%) e Rio de Janeiro (100,0%).

A literatura disponível é unânime em afirmar que também a lógica do crescimento urbano não mudou. Banfield (1974, p. 38-9) é um dos que assumem esta hipótese, baseado em um relatório sobre a cidade de Nova Iorque elaborado em

1857, pelo qual se evidenciam que continuam em vigor as mesmas forças que no passado vinham moldando o seu crescimento. Banfield extrapola a situação daquela cidade para todas as demais: "O que estava acontecendo em Nova Iorque (e em outras cidades, também) era a expansão da cidade de dentro para fora, sob a pressão do crescimento em seu centro." (p.39).

Diversas são as teorias que procuram explicar o desenvolvimento urbano e regional, tais como: base econômica; "industrial mix"; localização; lugar central; tamanho das cidades; oferta de fatores; "filtering down" e pólos dinâmicos.

João Paulo de Almeida Magalhães, analisando cada uma dessas teorias, admite que elas ainda apresentam um caráter bastante elementar e que não podem ser consideradas como verdadeiras teorias de desenvolvimento urbano e regional e sim meras visões regionais das teorias de crescimento global (Magalhães, 1973, p.65-87).

As mesmas limitações são encontradas nos esquemas desenvolvidos principalmente por sociólogos e economistas para a classificação das cidades. Morris (1972, p.32-42) analisa as propostas de diversos estudiosos e conclui que todos os esquemas de classificação sofrem de um defeito comum: são excessivamente simples. Isto porque cada esquema pressupõe que um só elemento ou uma única instituição social domine a cidade, o que torna os esquemas assim elaborados vulneráveis, pois à medida em que o tamanho e a complexidade de uma cidade aumentam, a probabilidade de se encontrar uma só categoria isolada que a classifique torna-se impossível.

Outros estudiosos elaboraram classificações mais complexas, utilizando duas ou mais variáveis ao mesmo tempo. No entanto, os autores que as desenvolveram situaram tais classificações em determinada área, não relacionaram as características da própria cidade com as da região ou nação em que ela está implantada, além de se concentrarem basicamente nas cidades industriais.

Maurício Nogueira Batista sintetiza muito bem a sensação de insegurança que se tem em relação aos problemas urbanos. A multiplicidade de termos e de expressões que hoje são usados denota que estamos diante de um fenômeno ainda não suficientemente conhecido (Batista, 1976, p.165). Adiante ele exemplifica essa insegurança colocando a seguinte questão: a razão da falência dos planos urbanísticos está no fato de que os seus princípios orientadores eram meramente formais ou reside na incapacidade concreta de prever os acontecimentos futuros? (Batista, 1976, p.171).

Em termos de fatores determinantes do processo de urbanização/metropolização, a literatura existentes é divergente no que se refere aos países subdesenvolvidos, onde o processo de urbanização não se deu nos mesmos moldes daquele registrado nos países capitalistas desenvolvidos.

Alguns especialistas consideram ser a produção industrial o instrumento básico da urbanização <sup>1</sup>. Outros admitem que a industrialização e a urbanização vêm ocorrendo com relativa independência, especialmente na América Latina <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver Magalhães (1976) e Barat (1976).

<sup>2</sup> Ver Fortuna (1973), José Almeida (1974), Hage Sobrinho (1976), Thijsse (1968) e International Union of Local Authorities (1968).



Outras variáveis que não a industrialização podem determinar a metropolização, podendo ser citadas, dentre outras, os fluxos migratórios nos sentido rural-urbano e urbano-urbano, e a pobreza, que se localiza na periferia dos grandes centros, iniciando o processo de ocupação espacial das áreas que circundam as metrópoles <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Nos países desenvolvidos, como os Estados Unidos, a população pobre concentra-se na área central das cidades, enquanto as classes privilegiadas ocupam a periferia. No entanto, apenas a forma de ocupação é diversa da registrada nos países subdesenvolvidas. O conteúdo, que é a segregação, é o mesmo. Ademais, o fenômeno americano também é explicado pela filosofia que norteou o programa habitacional daquele país - o Federal Housing Administration - **FHA** - , que se concentrou, sobretudo, nos adquirentes de casas novas, localizadas nos bairros situados fora da cidade central ou no anel suburbano, os únicos lugares onde os terrenos vazios ainda eram abundantes. A **FHA** optou por esta saída, ao invés de estimular a renovação dos imóveis existentes, o que levaria ao renascimento das áreas centrais das cidades. " De fato, a **FHA**... subsidiou os prósperos que queriam abandonar o centro da cidade, ao mesmo tempo que ( ao estabelecer padrões de propriedade e de residência nos novos bairros que eles não podiam satisfazer) se recusava a ajudar os não - prósperos na renovação de suas casas no centro". (Banfield, 1974 , p.45).

Os fatores até aqui listados decorrem, basicamente, do fenômeno conhecido como "push and pull", ou seja, a expulsão do homem do campo e a atração da cidade. Assim, funcionariam como principais fatores de expulsão a mecanização agrícola e a ênfase que vem sendo concedida pelos planejadores governamentais ao desenvolvimento industrial, em detrimento dos programas de base agrícola. Ademais, a sempre maior facilidade de locomoção do campo para a cidade, os programas de saúde e educação postos em prática no meio rural, que criam excedentes populacionais melhor informados, também contribuem para a expulsão do homem do campo.

Os fatores de atração que favorecem a migração para os grandes centros são, basicamente: expectativa de melhores salários, de empregos mais estáveis e de melhores condições de saúde e educação para os filhos. Ademais, os meios de comunicação, tão rapidamente desenvolvidos neste século, incumbiram-se de criar necessidades artificiais para as populações rurais que só podem ser atendidas nos grandes centros.

Assim, e ainda de acordo com os técnicos reunidos pela IULA, "We should therefore stop thinking in terms of an urban-rural dichotomy and see the process of urbanization as effecting and being affected by both the 'pull' of the city and the 'push' from the countryside". (International Union of Local Authorities, 1968, p.13).

Desta forma, frente às causas e características antes a pontadas do fenômeno da metropolização, pode-se visualizar a metrópole, principalmente, através de cinco óticas distintas, porém profundamente interligadas.

A primeira, de ordem físico-espacial, diferencia a metrópole dos demais centros urbanos a partir de sua escala, seu tamanho, e das etapas do seu crescimento. Em geral, a expansão espacial se dá com a região crescendo a altas taxas (as migrações aumentam a taxas mais altas do que o incremento vegetativo da população originária da própria região) e influenciando os Municípios vizinhos, que também passam a crescer rapidamente, dando-se o fenômeno da conurbação.

O enfoque espacial engloba a "regionalização propriamente dita, compreendida como a divisão funcional e estrutural do território; e a configuração espacial, compreendida como a forma de ocupação do território". (Baer & Geiger, 1976.p.73).

O segundo aspecto, de natureza eminentemente econômica, é caracterizado pela concentração de recursos que de modo espontâneo e deliberado vem se realizando naqueles aglomerados urbanos, capazes de propiciar maiores economias de escala. Assim, as metrópoles exercem papel estratégico importante na medida em que concentram praticamente toda a força dinamizadora da nação.

É sob esse enfoque que se associam os conceitos de localização, concentração de mão-de-obra, economias de escala, mercado de consumo, entre outros.

Embora essa concentração de recursos possa ter validade estratégica em certas circunstâncias, a criação de polos dinâmicos que provocam estímulos em toda a sua região de influência e a obtenção de altas taxas agregadas de crescimento podem ocasionar deseconomias externas capazes de inviabilizar a própria metrópole e obstaculizar o seu desenvolvimento.

O terceiro aspecto envolve os problemas de financiamento da metrópole e as questões relativas tanto à disponibilidade de recursos para atender às demandas cada vez mais crescentes como aos critérios de alocação desses recursos.

A quarta ótica, que poderia ser chamada de sócio-cultural, caracteriza a metrópole, por um lado, como um palco de um sem número de problemas, onde se destacam a deterioração da qualidade de vida, a marginalidade crescente de expressivos segmentos da população e o agravamento de déficits de equipamentos sociais. Por outro lado, é na metrópole que as grandes inovações tecnológicas, culturais e políticas surgem e se espalham para o resto do país. Este aspecto positivo da metrópole vem sendo, como ressalta Hélio Vianna Júnior (1976, p.106) frequentemente esquecido.

Fator importante, e que não deve ser desprezado em qualquer análise que se faça da metropolização, é o que se pode chamar de fenômeno da "periferização", que vem assumindo proporções já alarmantes nos aglomerados urbanos. Esse fenômeno diz respeito à forma de sobrevivência dos habitantes da periferia e suas repercussões sobre as cidades onde vivem. É nesse sentido que o papel do Estado na dotação de infra-estrutura e na minoração dos problemas surgidos com a pobreza, temas que adiante serão mais detidamente abordados, pode se constituir em uma faca de dois gumes, se o processo não for conduzido com prudência. Isto porque poder-se-ia iniciar um processo de expulsão dessa população, provocado pela criação de melhores condições de habitabilidade e de acessibilidade, o que tenderia a atrair segmentos mais bem dotados e a deslocar a população carente para locais ainda mais distantes.

Finalmente, pode-se visualizar a metrópole através de suas características institucionais, com a existência de mais uma instância governamental dentro da moldura jurídico-legal, ou de uma superposição de instâncias. O reconhecimento oficial do fenômeno metropolitano, e da necessidade de serem encontradas novas soluções institucionais para os problemas que as afligem, tem levado os governos de vários países a buscarem soluções que melhor se adequem às suas peculiaridades.

#### 4. METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE

O processo de metropolização que atravessam algumas regiões do país é aqui encarado, como já se frisou no capítulo introdutório, como um processo social no qual atuam, de forma interligada e interdependente, inúmeras variáveis que se buscará analisar.

Nesta parte da monografia, será abordada uma das perspectivas que podem direcionar o estudo do fenômeno da urbanização: a do sistema urbano nacional, que caracteriza o sistema de cidades.

Após um breve histórico do processo de urbanização do país e de um tópico que questiona a existência ou não de uma política urbana/metropolitana brasileira, procurar-se-á diagnosticar as causas dos principais problemas espaciais, econômicos, sociais, institucionais e financeiros que afligem as metrópoles brasileiras. Para tanto, serão analisadas também as correlações entre a metropolização e variáveis como a industrialização, o emprego, as migrações, a pobreza e a distribuição pessoal da renda.

Deve-se ter sempre em mente, ao longo deste capítulo, as observações e restrições ressaltadas quando se definiu os procedimentos metodológicos adotados.

##### 4.1 ORIGENS, CAUSAS E CARACTERÍSTICAS

Já estão de há muito desacreditadas as teses de que a formação e a evolução urbanas do Brasil se deram como o

bras do caso. A regularidade com que alguns elementos constitutivos e evolutivos se repetiram nas vilas e nas cidades levou à constatação de que existiam algumas formas de condicionamento na formação e evolução dos assentamentos urbanos, o que derrubava a idéia de que fatores aleatórios eram responsáveis pela constituição das vilas e das cidades.

Raymundo Faoro, no seu já clássico "Os donos do poder", afirma que as origens da urbanização brasileira encontram-se na consolidação, no país, de uma economia exportadora tributária do mercantilismo português. E é justamente para garantir o êxito do empreendimento colonial que a monarquia portuguesa implantou a instituição municipal, com vistas à: a) neutralização do poder e da autonomia do senhor de engenho e dos fazendeiros; b) coleta de rendas e tributos para a corte; c) organização do povoamento; d) organização da defesa do território colonial. (Faoro, 1976, v.I, p.146-7).

De acordo com essa lógica, que vai direcionar o processo de urbanização até a Independência, os Municípios já nasciam tutelados e em muitos casos a sua criação legal antecedeu a sua existência ou constituição real. A cidade se justificava e se estruturava a partir dos interesses de Portugal e em função dos ciclos econômicos que se registravam na época colonial.

A economia colonial permaneceu, até meados do segundo século, baseada na agricultura de exportação. A esta ficaria subordinada a economia urbana.

Celso Furtado (1977, p.47-53), analisando essa fase da economia brasileira, admite que o desenvolvimento do

sistema de produção agrícola de exportação, com suas características de alta produtividade e especialização, deveria ter influído favoravelmente em outros setores da economia, inclusive nas áreas urbanas.

No entanto, as condições do processo de colonização tenderam a desviar esse impulso para o exterior. Como consequência, não sendo possível aos centros urbanos desenvolveram formas de economia complementares da rural, apenas uma parcela muito pequena dos rendimentos da colônia permaneceu no meio urbano.

Nestor Goulart Reis Filho afirma que "até meados do século XVII as atividades econômicas urbanas não foram suficientemente produtivas para adquirirem uma dinâmica própria. Até então apenas o comércio importador e exportador apresentava alguma vitalidade, mesmo assim concentrado em alguns pontos, mais especialmente Salvador. Foi somente depois dessa época, e por influência de condições exteriores, que ocorreram alterações estruturais, permitindo a consolidação da economia urbana e provocando o aparecimento de camadas sociais urbanas, com características urbanas: o comércio de maior vulto, os oficios mecânicos e o pequeno comércio. "(Reis Filho, 1968, p.50).

As cidades continuavam a revelar as tendências centralizadoras portuguesa, que se opunham à dispersão dominante e se concentravam no controle da dinâmica das relações, mostrando a correlação clara e marcante entre as políticas de colonização e de urbanização adotadas por Portugal para a sua colônia.

O século XVIII consolida as transformações político-admi



nistrativas porque atravessou o país. Amadurecem , en-  
tão, as condições necessárias à aplicação de uma políti-  
ca urbana, fatores que Portugal compreendeu e não despre-  
zou. Como argumenta Nestor Goulart Reis Filho, " a polí-  
tica urbanizadora no Brasil, em sua formulação e por sua  
ação, foi algo mais que uma simples repetição inconscien-  
te de padrões culturais, sem qualquer proposta de ordem  
racional". (Reis Filho, 1968, p.77).

Ao longo do século XIX, o desenvolvimento urbano brasi-  
leiro passa a se processar, segundo Celsius Lodder, como  
decorrência de três fatores: a) os reflexos da Revolução  
Industrial e da integração do país à nova divisão inter-  
nacional do trabalho; b) o crescimento populacional, in-  
clisive pelo efeito das correntes migratórias originá-  
rias da Europa; e c) uma incipiente industrialização  
(Lodder, 1977, p.459-476).

É nessa fase da história do país que começa a verificar-  
se a penetração da tecnologia estrangeira, dos modelos  
administrativos desenvolvidos nos países mais avançados  
e dos recursos financeiros necessários à implantação da  
infra-estrutura requerida pela urbanização. Esses elemen-  
tos penetram no espaço brasileiro em função dos exceden-  
tes gerados pelo comércio exterior e se manifestam atra-  
vés dos serviços públicos então criados, expandidos ou  
modernizados (iluminação das ruas, bondes, esgotos, sis-  
temas de água).

O século XX pode ser dividido, para efeito desta análise,  
em duas fases distintas. A primeira, que abrange as suas  
décadas iniciais, é caracterizada pela expansão das ati-  
vidades manufatureiras, sem haver, contudo, uma pressão  
sobre o sistema de cidades.

A crise do setor externo, na década de 30, pode ser considerada como o divisor de águas entre as duas fases referidas, promovendo profundas mudanças nas estruturas econômicas, sociais e institucionais, que vão afetar o processo de desenvolvimento urbano do país.

Os fluxos migratórios e a classe média urbana em ascensão começam a pressionar o governo, demandando mais e melhores serviços públicos, oportunidades de emprego e de ascensão social, equipamentos necessários à melhor qualidade de vida e de habitabilidade nos centros urbanos.

É também nesse período que as vocações funcionais das cidades começam a se definir ou a se consolidar, ficando de logo clara a especialização do Rio de Janeiro como pólo político-administrativo (função que a criação de Brasília abalaria posteriormente) e da região Sudeste como pólo econômico, principalmente o Estado de São Paulo.

De toda forma, não é demais ressaltar que a organização da vida urbana é produto das condições históricas de cada país e de cada fase do seu processo de desenvolvimento, não podendo a urbanização brasileira ser explicada ou entendida a partir de modelos aplicados às urbanizações européia e norte-americana.

Não restam dúvidas, no entanto, quanto à rapidez com que se processou a urbanização brasileira. Em 1940 a população do país ainda era predominantemente rural, com apenas 31,2% vivendo em centros urbanos. Desde então, segundo dados dos Censos, a população urbana não cessou de crescer até alcançar 55,9% em 1970.

TABELA I

PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO URBANA SOBRE O TOTAL DA POPULAÇÃO.

REGIÃO	1940	1950	1960	1970
Norte	27,8	31,5	37,8	45,1
Nordeste	23,4	26,4	34,2	41,8
Sudeste	39,4	47,5	57,4	72,7
Sul	27,7	29,5	37,6	44,3
Centro-Oeste	21,5	24,3	35,0	48,0
BRASIL	31,2	36,2	45,1	55,9

Fonte: BAER, Werner & GEIGER, Pedro Pinchas. Industrialização, urbanização e persistência das desigualdades regionais do Brasil. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 38 (2):7, abr./jun.1976.

O II PND estima que em 1979 a participação da população urbana no total deverá ser da ordem de 63% e em 1980 corresponderá a  $\frac{2}{3}$  do total da população brasileira.

Quanto à distribuição regional da população urbana, verifica-se que houve uma relativa estabilidade, isto é, a urbanização deu-se por toda parte. As regiões Sul e Centro-Oeste avançaram mais em total de população do que em população urbana, enquanto no Nordeste houve declínio, isto é, em termos relativos, face ao país como um todo, o Nordeste tornou-se mais rural. Tais evidências podem ser

constatadas através da observação da tabela anterior e da que se segue.

TABELA II

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA POPULAÇÃO URBANA

REGIÃO	1940	1950	1960	1970
Norte	3,2	3,1	3,0	3,1
Nordeste	26,3	25,3	24,0	22,6
Sudeste	56,1	57,1	55,7	55,7
Sul	12,3	12,3	14,0	14,0
Centro-Oeste	2,1	2,2	3,3	4,6
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: BAER, Werner & GEIGER, Pedro Pinchas. Industrialização, urbanização e persistência das desigualdades regionais do Brasil. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 38 (2): 7, abr./jun. 1976.

Werner Baer e Pedro Pinchas Geiger, aplicando o método "Shift-Share"<sup>4</sup>, mostram os componentes da população urbana de cada região. Esse método permitiu que se chegasse às conclusões a seguir expostas.

4.

Os autores explicam que "Shift-Share" é "uma técnica utilizada para identificar a participação de partes e do todo no crescimento de determinada parte". (Baer & Geiger, 1976, p.9).

Entre 1940 e 1950 o crescimento geral da população brasileira, repercutindo no interior do quadro urbano, foi o principal responsável pelo crescimento da população das cidades em todas as regiões e Estados. Isto significa que, no período, o avanço da urbanização deveu-se principalmente ao crescimento vegetativo das próprias cidades. Somente no Sudeste e Centro-Oeste uma pequena parte do crescimento urbano se deve ao fato de sua população urbana ter crescido mais do que a do país como um todo.

Entre 1950 e 1960 a situação altera-se um pouco. De modo geral, o crescimento da população brasileira como um todo mantém-se como o fator mais importante, mas o componente "crescimento da população urbana" aumenta sua influência. Isto é, o papel da migração rural-urbana amplia-se. No caso do Centro-Oeste, é o incremento mais rápido de sua população urbana em relação ao crescimento da população urbana do país como um todo o que mais importa. O Sul também mostra um expressivo avanço relativo.

Finalmente, entre 1960 e 1970 ocorre importante mudança: o principal componente passa a ser o "aumento da população urbana face à população total", ou seja, o papel dominante da migração rural-urbana.

Nota-se, então, o forte declínio relativo do Nordeste e o contínuo crescimento urbano do Centro-Oeste.

Em termos de regiões metropolitanas, o processo ocorreu de forma semelhante.

Faissol (1973 c,p.7-9) explica detalhadamente as conclusões que podem ser extraídas da observação das Tabelas III e IV.

TABELA III

QUADRO COMPARATIVO DE POPULAÇÃO URBANA, MIGRAÇÕES E CRESCIMENTO VEGETATIVO DAS ÁREAS METROPOLITANAS

REGIÕES METROPOLITANAS	A	B	C	DI	DII	E
	População Urbana 1960	Migração 10 Anos	População Urbana 1970	Crescimento Vegetativo Absoluto	Crescimento Vegetativo - % -	Filhos 100 Mulheres de 15 a 49 Anos.
1. Belém	384.048	77.616	606.188	144.524	37,6	206,4
2. Fortaleza	494.920	157.227	863.925	211.778	42,7	256,2
3. Recife	1.067.306	331.920	1.629.357	230.131	21,5	257,5
4. Salvador	669.506	175.750	1.067.320	222.064	33,1	228,1
5. Belo Horizonte	794.169	465.514	1.505.310	245.627	30,9	218,8
6. Rio de Janeiro	4.425.560	1.381.707	6.846.511	1.039.244	23,4	186,6
7. São Paulo	4.014.657	2.088.000	7.837.416	1.734.759	43,2	181,9
8. Curitiba	381.914	185.820	646.765	79.031	20,6	212,8
9. Porto Alegre	865.153	337.393	1.345.541	142.995	16,5	184,3
<b>Total das 9 áreas</b>	<b>13.097.233</b>	<b>5.200.947</b>	<b>22.348.333</b>	<b>4.050.153</b>	<b>30,9</b>	<b>198,6</b>

Fonte: FAISSOL, Speridião. Migrações internas no Brasil e suas repercussões no crescimento urbano e desenvolvimento econômico. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 35 (2):8, abr./jun. 1973.

TABELA IV

POPULAÇÃO EM 1960 E 1970 DE CIDADES SELECIONADAS NAS DIFERENTES ÁREAS METROPOLITANAS

CIDADES	1960	1970	Crescimento %
Porto Alegre	617.629	887.338	43,7
Canoas	95.401	149.871	57,1
Novo Hamburgo	25.610	81.811	219,4
Curitiba	344.560	497.626	44,4
Campo Largo	7.915	15.505	95,9
São Paulo	3.164.804	5.241.232	65,6
Guarulhos	77.980	222.275	185,0
Rio de Janeiro	3.307.163	4.315.746	30,5
Duque de Caxias	173.077	258.781	49,5
Nova Iguaçu	134.708	333.921	147,9
Recife	788.569	1.070.078	35,7
Cabo	10.050	27.020	168,9
Jabotão	33.963	53.027	56,1
Salvador	630.878	1.017.591	61,3
Camaçari	5.342	13.586	154,3
Candeias	12.500	26.235	109,9

Fonte: FAISSOL, Speridião. Migrações internas no Brasil e suas repercussões no crescimento urbano e desenvolvimento econômico. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 35 (2): 8, abr./jun. 1973

Verifica-se que o crescimento das RMs não se deu de modo uniforme, sendo a migração o principal fator do crescimento verificado. Chama-se a atenção para o fato de os valores da coluna E da TABELA III serem bastante semelhantes para o Rio de Janeiro e São Paulo. Entretanto, o Rio registra um crescimento vegetativo muito inferior ao de São Paulo, o que certamente estará indicando, segundo Faissol (1973 c) a ocorrência de migrações intermetropolitanas, ou pelo menos migrações para fora da Área Metropolitana do Rio de Janeiro. Recife e Fortaleza apresentam o mesmo fenômeno, embora não se possa dizer que esteja havendo migrações de uma RM para outra. O que parece ser mais provável é que venham ocorrendo migrações para fora de Recife, na direção do Centro-Sul, e que Fortaleza esteja ainda apenas na fase da absorção de massas ponderáveis de migrantes.

Segundo Celsius Lodder, é difícil fazer alguma previsão sobre a tendência futura do sistema urbano brasileiro <sup>5</sup>. Algumas tendências secundárias podem, no entanto, ser apontadas: a intensificação do fenômeno de concentração da população urbana nas áreas metropolitanas já formadas ou informação; e o aparecimento dos subsistemas regionais ligados ou dominados pelas metrópoles regionais (Lodder, 1977, p.489-9).

Diversas têm sido as causas apontadas para explicar o processo de crescimento urbano do Brasil, e embora uma análise mais detalhada das mesmas fuja ao escopo do presente trabalho, vale destacar aquelas arroladas por Celsius Lodder (1977, p.472-5), devido à preocupação do autor em re

---

<sup>5</sup> Faissol arisca uma posição, como se verá mais adiante.



lacionar as causas com as suas características. São elas:

- a industrialização, cuja principal característica tem sido a concentração das indústrias em alguns pontos do espaço geográfico brasileiro;
- o próprio sistema urbano, que se caracteriza pela sua hierarquização, por uma população concentrada e por não ter ainda definido o tamanho médio para sua estrtura;
- as migrações, com preponderância dos fluxos de origem e destino urbanos, bem como a predominância dos fluxos de curta distância sobre os de longa;
- o mercado de trabalho urbano, cujas características têm sido elevados níveis de subemprego e desemprego;
- a distribuição da renda pessoal, com elevado grau de concentração;
- a infra-estrutura dos serviços urbanos, cuja característica maior é a deficiência em todos os sentidos.

Deve ser lembrado, todavia, que a alta taxa de urbanização do país não constitui fenômeno isolado, ou seja, está relacionada com a importância da economia urbana para o modelo de desenvolvimento adotado. É sabido que a concentração espacial da população oferece condições favoráveis às atividades urbanas, as quais exigem, além de elevado número de pessoas, produção em massa, grandes equipamentos, requisitos tecnológicos que necessitam de escala mínima de operações, assim como proximidade espacial de atividades complementares entre si (Bronstein, 1977, p.9).

#### 4.2 EXISTE UMA POLÍTICA URBANA/METROPOLITANA?

Se considerarmos a política urbana, como de resto toda e qualquer política pública, como o produto da ação governamental, poder-se-ia responder afirmativamente à pergunta que abre esta seção, uma vez que tudo que o governo faz transforma-se em uma política.

O argumento, no entanto, não satisfaz, já que a decisão de omitir-se pode ser a própria política.

O termo "política" deve abranger tanto a intenção como o seu resultado. A política deve ser considerada, assim, como algo muito mais abrangente do que as leis, os regulamentos, as diretrizes que a norteiam.

Diversos são os enfoques sob os quais uma política pública pode ser analisada, cada um privilegiando um tipo de abordagem, sem contudo excluir os demais.

Ana Maria Brasileiro, estudando o caso da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara, sintetiza esses enfoques. São eles:

- a) a política pública em si mesmo. Procura-se aí estabelecer a relevância de determinada política pública dentro do contexto nacional ou regional;
- b) a política pública e o processo de decisão, onde são levantados os antecedentes da decisão, os principais agentes, o instrumental utilizado, as estratégias adotadas e os instrumentos selecionados para a implementação;

- c) a política pública e o processo de implementação, onde se busca detectar o processo através do qual a política pública se materializa em ações ou omissões; e
- d) a política pública, os produtos esperados e os produtos alcançados, que tem como característica principal o seu conteúdo avaliativo (Brasileiro, 1979, p.6-7).

Esta seção utilizará os três primeiros enfoques, embora de forma sucinta, tendo em vista que este texto é encarado como um complemento aos objetivos da monografia.

Utilizando-se a classificação corrente em políticas públicas, pode-se dizer que a política urbana brasileira é caracterizada, por vezes, como uma "não-política" (ou uma "não-decisão"), já que o sistema decisório em geral se omite frente às questões que lhe são colocadas. Outras vezes, contudo, a política urbana assume um caráter "estrutural"<sup>6</sup>, na medida em que o sistema reconhece que está apenas adiando uma decisão, mas a estrutura e as regras para futuras definições já estão de antemão determinadas.

No caso da política urbana brasileira, já está suficientemente transparente que compete à esfera federal a sua condução e eventual definição.

Nesse sentido, existe uma política urbana enquanto uma "não-decisão"; mas se considerarmos que as políticas devem responder a "uma 'procura', exigem apoio e são alcançadas através de processos decisórios dentro dos órgãos

---

<sup>6</sup> O termo "estrutural" foi introduzido por R. Salisbury e J. Heinz, citados por Cintra ( 1978, p.228 ).

governamentais". (Cintra, 1978, p.213), não se pode afirmar que exista tal política no Brasil atual.

Alguns autores, como Jorge Francisconi e Maria Adélia Souza, advogam a tese de que existe, no Brasil, uma política urbana "de fato". Baseiam sua posição no reconhecimento dos seguintes fatores: recursos aplicados, normas, legislação e programas criados e executados por diferentes setores do governo no espaço urbano (Brasil.IPEA.IPLAN / CNPU, 1976 a, p.75-6). No entanto, tais fatores não podem ser considerados suficientes para caracterizarem a existência de uma política, conforme já argumentado. Ademais, o caráter setorializado desses fatores, conforme assumido pelos próprios autores, invalida a concepção de uma política urbana, cuja principal característica deve ser o seu caráter integrador.

Em que pese a identificação de fatores e grupos que pressionam pela definição de uma política urbana/ metropolitana, tal objetivo parece difícil de ser alcançado, ao menos no curto prazo, porque:

1. A organização governamental brasileira, baseada em setores, aliada à falta de compromisso com o planejamento e à proliferação de entidades e mecanismos descentralizados, provoca a formulação de políticas ambíguas e até mesmo conflitantes, sendo exemplos recentes as divergências entre o GEIPOT e o DNER e no passado entre o SERFHAU e o BNH.
2. Definem-se programas e projetos que muitas vezes contrariam os interesses das comunidades onde os mesmos serão implantados, devido ao enfraquecimento político e financeiro dos governos locais e estaduais. Nas

regiões metropolitanas que buscam promover o planejamento integrado do seu desenvolvimento, ocorre situação semelhante.

3. As teorias de crescimento regional e urbano ainda são falhas, consistindo apenas em regionalizações das teorias de crescimento econômico<sup>7</sup>.
4. É difícil provar, de modo irrefutável, a existência de determinadas situações consideradas nocivas para as metrópoles, como é o caso das deseconomias urbanas. Rodwin expressa essa dificuldade, afirmando que "We do not really know when a city is too big or too congested, rather than merely poorly organized. And we have, as yet, learned little more than the rudiments of how to convert an urban center into a growth center and how to radiate the effects of such growth centers over surrounding hinterlands. But, this is not the first time (and probably not the last) that decisions-makers have to manipulate forces which they do not fully understand" (Rodwin, 1970, p.275). Figueiredo Ferraz, analisando o caso de São Paulo, assume, no entanto, atitude oposta e procura demonstrar, através dos exemplos dos setores de transportes, água e esgotos e de situações como as enchentes e a poluição, que aquela região "está hoje envolvida em deseconomias de escala tão brutais, e sobrecarregada por custos sociais de tal forma elevados, que grande parte de sua produção deveria ser forçosamente revertida e consumida com sua auto-sustentação, para mantê-la em movimento sem ruptura de seu desempenho". Mesmo assim, continua o

---

<sup>7</sup> Ver as justificativas para tal afirmação no capítulo três.

autor, "o suprimimento de nossa infra-estrutura que, de modo contínuo, possa acompanhar o crescimento populacional da cidade, é absolutamente impossível, utópico" (Figueiredo Ferraz, 1976, p.11).

5. A característica fragmentada, em termos políticos, que envolve a definição de uma política urbana. Isto é, não existe apenas um grupo de pessoas pressionando por uma definição, mas diversos grupos, cujos interesses são por vezes conflitantes<sup>8</sup>.
6. A política urbana, como de resto toda política, implica em custos e benefícios de vários tipos, tanto para quem decide, como para quem (ou contra quem) ela se dirige.
7. A dificuldade de compatibilização entre os objetivos de política urbana com aqueles da política econômica. Cintra, falando sobre esta questão, ressalta que "geralmente, as estratégias e prioridades nacionais, que têm o objetivo de consolidar o desenvolvimento econômico, conferem maiores privilégios aos 'produtores'. Por outro lado, muitos objetivos que os planos locais têm que buscar visam a habitabilidade do ambiente urbano. As pessoas são, assim, consideradas no seu papel de 'consumidores'. Portanto, é provável que o poderoso sistema de recompensas e penalidades que induz os investimentos urbanos destrua os objetivos de qualquer plano." (Cintra, 1978, p.225).

---

<sup>8</sup> Essa característica é pouco lembrada nos estudos existentes. Louis Wirth (1938) e Antônio Octávio Cintra (1978) são exceções.

Hamilton Tolosa acrescenta ao argumento de Cintra: "Há uma contradição implícita entre a aceleração da taxa de crescimento do produto e a resolução dos problemas urbanos. Querem um exemplo? A cidade está contribuindo cada vez mais para a geração do produto, mas, por outro lado, está absorvendo relativamente pouca mão-de-obra, satisfazendo menos expectativas, gerando menos bem-estar, e daí a atual perplexidade com o problema da distribuição de renda. Em outras palavras: o produto cresce aceleradamente, mas a participação do homem tende a ser cada vez menor, embora com produtividade cada vez mais alta". (In: Kacowicz, 1976, p.223).

Contudo, e embora a compatibilização entre os objetivos da política econômica com aqueles da política urbana por vezes pareça conflitante, "o êxito do desenvolvimento econômico e social do País está profundamente condicionado ao sucesso que possa advir da orientação adequada dos rumos da nossa expansão urbana". (Azevedo, 1975, p.69). Fernando Pedrão concorre com essa opinião, já sob a ótica do planejamento regional, ao afirmar que "o planejamento regional se impõe como um exercício de política econômica, que cumpre a função básica de integrar os objetivos globais de desenvolvimento nacional com peculiaridades econômicas e sociais identificadas no contexto espacial." (Pedrão, 1977, p.66).

Admite-se, no entanto, que as dificuldades acima apontadas, embora inerentes à magnitude e complexidade que caracterizam o fenômeno da urbanização/metropolização, não inviabilizam a definição de uma política urbana. Assim, ao se definir uma política espacial para o país, deve-se levar em conta, em primeiro lugar, que ela

deve ter como colorários o tratamento assimétrico dos diferentes centros urbanos, uma integração com a política econômica e a criação de mecanismos capazes de compatibilizar as políticas, os planos e os investimentos setoriais e regionais.

A política urbana/metropolitana poderia então ser definida como um instrumento capaz de dar um tratamento sistemático aos problemas econômicos, sociais, espaciais, aos investimentos públicos e privados, ao funcionamento dos serviços públicos (e dos serviços comuns no caso das regiões metropolitanas) e aos meios político-institucionais de um determinado espaço.

Ademais, a política urbana deve ser encarada como um dos instrumentos capazes de provocar as mudanças econômicas e sociais requeridas pela sociedade. Ana Maria Brasileiro é um dos especialistas que encara com otimismo esse papel da política urbana, quando afirma que "tomando-se o sistema global como dado nas suas categorias básicas (sistema de produção e estrutura de poder, principalmente), dispõem o planejador urbano e o administrador da cidade de relativamente amplo campo de manobra (que pode ser ainda mais ampliado) em busca do que, supõe-se, seja o objetivo básico de sua atenção: melhorar as condições de vida (em sentido amplo) dos indivíduos." (Brasileiro, 1976, p.21-2).

Com relação à dificuldade que os países subdesenvolvidos enfrentam para conciliar os objetivos de crescimento econômico com aqueles voltados para a minimização de toda espécie de desequilíbrio que caracteriza o subdesenvolvimento, a política urbana deve encontrar o ponto de harmonização entre duas posições pos



sivelmente extremas, mais não inconciliáveis: a) diminuir os desequilíbrios regionais, mesmo às expensas de uma redução na taxa de crescimento da economia; b) favorecer áreas selecionadas por seu potencial de crescimento mais acelerado, utilizando-se os recursos ali adquiridos a fim de espalhar os benefícios do desenvolvimento para outras regiões.

Ainda a esse respeito, recente documento elaborado pelo IPEA/INPES e publicado pelo "Diário de Comércio & Indústria" questiona o possível conflito entre os objetivos de crescimento econômico e o de melhor distribuição espacial dos frutos desse crescimento: "Existem dois argumentos principais em favor da redistribuição espacial. Em primeiro lugar, dada a magnitude das populações nas regiões mais pobres do Brasil, é forçoso admitir que são elevados os custos sociais envolvidos num processo de crescimento em que não são atenuadas as desigualdades regionais. Em segundo, reconhece-se que a convergência das rendas regionais não ocorre de forma natural ou automática, como decorrência da atuação das forças de mercado."

Dessa forma, a política urbana brasileira deveria estar assentada em dois pilares: a atenuação dos desequilíbrios regionais e a contenção da concentração urbana em algumas regiões do país.

Esses macro-objetivos deveriam servir de marco de referência para a elaboração de diretrizes de caráter econômico, social, institucional, financeiro e territorial. E ainda, como acentua Pedro Geiger, à política urbana centralizada caberá "definir as linhas gerais do planejamento urbano, orientar a configuração do espaço geográfico, comandar o diálogo

entre os diversos escalões hierárquicos do governo e realizar pesquisas." (In:Kacowicz, 1976, p.191).

Como instrumentos, seriam utilizados os diversos mecanismos de que dispõe o governo federal, tais como: política de incentivos, transferência de tecnologia, investimentos públicos, sistemas de planejamento e orçamento, revisão de instrumentos legais tais como o sistema tributário, as leis de uso do solo e o direito de propriedade.

#### 4.3 AS QUESTÕES ESPACIAIS E ECONÔMICO-SOCIAIS

##### 4.3.1 Espaciais

A análise dos aspectos espaciais não deve se restringir ao crescimento físico das cidades, mas sim abranger a reorganização de todo o território nacional, na medida em que o espaço geográfico é produto dos processos sociais e econômicos que nele são gerados. E é partindo desse entendimento da dimensão espacial que devem ser colocadas as questões de concentração e desconcentração. A análise da variável espacial não pode ficar restrita à verificação das "vantagens e desvantagens apenas do ponto de vista da eficiência de um ou outro setor ou firma, mas sob uma perspectiva que abrange áreas mais vastas do processo econômico e social." (Geiger, 1978, p. 93). Concorre com esta visão, por exemplo, José Coraggio, que afirma conceber "as configurações espaciais como uma manifestação dos processos sociais, sem que isto negue que as configurações espaciais existentes condicionam os efeitos específicos produzidos pelas estruturas."

(Coraggio, 1979, p.11).

A principal característica espacial do processo de urbanização no Brasil é identificada na concentração da renda e da riqueza em alguns pontos do território, provocando distorções nos processos de crescimento econômico e de urbanização e contribuindo para aprofundar ainda mais o "gap" entre os Estados e regiões mais desenvolvidos e os outros espaços do território. Nesse sentido deve ser lembrado que em um teste realizado por Jeffrey Williamson, no qual ele utilizou uma "cross-section" de 24 países, o índice de desigualdade regional do Brasil aparece como o mais elevado, com o valor médio de 0,700 para o período 1950/59, bem superior ao dos demais países, mesmo para o grupo no qual foi inserido o Brasil por semelhança de nível de desenvolvimento econômico, como a Itália (0,360), a Espanha (0,415), a Colômbia (0,541) e a Grécia (0,302). (Andrade, 1977, p.207).

A distribuição espacial do sistema urbano brasileiro "reflete de forma muito nítida o processo de desenvolvimento, uma vez que a cidade é o principal foco da atividade econômica mais sofisticada, elo de ligação dos vários elementos da produção e núcleo básico de produção e difusão de 'know-how' para todo o sistema econômico. As cidades nas áreas mais desenvolvidas do País-tanto as grandes como as pequenas - apresentam um mais elevado grau de urbanização, industrialização mais acentuada e mais diversificada, 'status' econômico de sua população mais elevado e aparecem próximas umas das outras."(Faissol, 1973 c, p.4).

As disparidades espaciais são claramente demonstradas por Francisconi e Maria Adélia Souza (Brasil. IPEA/IPLAN - CNPU, 1976 a, p.57).

Um dos indicadores por eles utilizados refere-se à distri  
buição do número das cidades brasileiras por regiões: o Su  
deste detém cerca de 50% das cidades com mais de 50 mil ha  
bitantes e só ali existem cidades com mais de dois milhões  
de habitantes.

Quanto à distribuição por faixa de tamanho, todas as regi  
ões apresentam um número bastante elevado de cidades nas  
faixas de 50 mil a 100 mil e de 100 mil a 250 mil habitan  
tes, que são as chamadas cidades médias. O aumento do núme  
ro de cidades, em ambos os casos, ocorre sobretudo nessas  
faixas, nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul. As regiões Nor  
te e Centro-Oeste, por sua vez, apresentam uma estrutura  
urbana extremamente frágil.

No entanto, essa homogeneidade registrada em relação às  
cidades médias nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul é ape  
nas aparente. O trabalho de Faissol antes mencionado a  
poiou-se em uma pesquisa de 644 cidades, analisando-as sob  
três dimensões básicas- tamanho funcional, nível de urbani  
zação e industrialização<sup>9</sup>. Comparando os resultados com ou

---

<sup>9</sup> Faissol utilizou a análise fatorial como instrumento analítico das  
variáveis selecionadas para demonstrar as três dimensões básicas  
referidas. Essas variáveis foram: número de pessoas ocupadas na  
indústria; número de leitos nos hospitais; número de automóveis; po  
pulação urbana do Município; número de pessoas ocupadas em servi  
ços; número de pessoas ocupadas no comércio; percentagem de pessoas  
ocupadas no comércio em relação ao total ocupado nas atividades ur  
banas (comércio, indústria e serviços); percentagem de pessoas ocu  
padas na indústria em relação ao total ocupado nas atividades ur  
banas (comércio, indústria e serviços); percentagem de pessoas o  
cupadas nos serviços em relação ao total ocupado nas atividades ur  
banas (comércio, indústria e serviços); automóveis por 1.000 habi  
tantes; telefones por 1.000 habitantes; empréstimos bancários por  
1.000 habitantes; número de prédios com água por 10.000 habitantes;  
número de ligações elétricas por 10.000 habitantes; receita dos  
serviços por pessoas ocupadas nos serviços; receita do comércio a  
tacadista por pessoas ocupadas no comércio atacadista; receita do

tros indicadores, Faissol prova as diferenças existentes entre cidades que possuem, aparentemente, as mesmas características.

A principal conclusão dessa pesquisa é a de que existem diferenças fundamentais entre cidades que contam com o mesmo número de habitantes, mas que integram sistemas urbanos diferenciados. Essa constatação é exemplificada com os seguintes casos: Porto Alegre tem um tamanho funcional pouco superior ao de Recife, mas a diferença no nível de urbanização é bem maior. Cidades como Taubaté, Marília e Jundiaí têm níveis de urbanização superiores aos de Fortaleza e cidades como Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Campinas têm níveis de urbanização iguais ao de Recife, embora todas menores que Recife. Londrina e Bauru, apesar de bem menores, têm níveis de urbanização iguais aos de Salvador.

Outra conclusão importante a que chegou Faissol é a de que o sistema urbano brasileiro está passando por uma transformação que em breve terá ultrapassado a fase de duas metrópoles nacionais pouco diferenciadas uma da outra, para um sistema de uma só metrópole nacional, com São Paulo nitidamente colocado em primeiro lugar, distanciando-se cada vez mais do Rio de Janeiro (Faissol, 1973c, p.6).

---

comércio varejista por pessoas ocupadas no comércio varejista; número de médicos por 10.000 habitantes; número de alunos matriculados no ensino secundário por 1.000 habitantes; percentagem do pessoal ocupado nas indústrias tradicionais em relação ao total de pessoas ocupadas nas indústrias; pessoal ocupado em outras indústrias em relação ao total de pessoas ocupadas nas indústrias; valor "per capita" das vendas das indústrias; percentagem do valor das vendas do maior setor industrial em relação ao total do valor das vendas das indústrias; percentagem do grupo etário de 0 - 14 anos em relação ao total da população urbana e suburbana; densidade demográfica da área de influência; população da área de influência; número de centros num raio de 100 km (o mínimo da população variou para as regiões); número de centros num raio de 200 km (o mínimo da população variou para as regiões); distância para a metrópole mais próxima; percentagem do pessoal ocupado nas indústrias modernas em relação ao total de pessoas ocupadas nas indústrias. (Faissol, 1973c, p.31-2).

Nesse mesmo estudo Faissol propôs fatores capazes de posicionar as cidades e aglomerações segundo o tamanho e o seu comportamento em relação ao nível de desenvolvimento econômico e à infra-estrutura social. Tais fatores mostram a acentuada diferenciação existente entre as nove regiões metropolitanas do país. Por exemplo, nenhuma região metropolitana localizada no Nordeste conseguiu apresentar o número de fatores exigidos para dotá-los de "status" econômico, expressão usada por Faissol para caracterizar o nível de desenvolvimento econômico.

Um ponto que deve ser explorado neste momento, já fartamente comprovado na literatura, é o fato de a estrutura econômica da metrópole condicionar a moldura do espaço geográfico, tanto em termos globais como em relação a novas formas de organização do espaço.

Pedro Pinchas Geiger e Josef Barat (1976, p.645-714) incluem-se entre os autores que desenvolveram essa correlação, verificando que a abordagem dos problemas urbanos é, pela sua própria definição, a abordagem de um problema de interação de mecanismos de natureza abstrata-econômica e social-e de natureza espacial-pertinentes à organização do espaço geográfico.

É preciso, pois, examinar as repercussões que extravasam (e chegam até a ser dela independente) a localização puramente geográfica, ou seja "ver a metrópole transcendendo o simples espaço geográfico". (Geiger & Barat, 1976, p.649).

O estudo de Geiger & Barat concentra-se na abordagem dos mecanismos de natureza econômica, não incursionando pelos aspectos sociais da questão, preocupando-se em examinar as diferenças entre as metrópoles brasileiras não só em termos de uma análise espacial de concentração-dispersão de variáveis significativas, mas também sob a ótica dos mecanismos de polarização-difusão do crescimento.

Seguindo esta linha de análise, os autores propõem a seguinte classificação do espaço brasileiro, baseada nas ligações entre diversos anéis diferenciados <sup>10</sup>.

- a) a área metropolitana, ou o aglomerado principal, cuja expressão espacial é a continuidade da malha urbana, associada a uma forma de integração do sistema viário e abrangendo subúrbios residenciais e industriais;
- b) a região metropolitana, onde as distâncias nada significam em termos de transporte para a localização de atividades e circulação das inovações. A constituição da região metropolitana é indício não só de desconcentração geográfica de atividades, mas também de desconcentração funcional, com multiplicação de setores de atividades e de inovações. Criam-se circuitos econômicos fechados dentro da região, cujas localidades têm relações intra-regionais superiores às inter-regionais. O raio desta região compreende grandes centros urbanos satélites e depende da massa sócio-econômica do núcleo;
- c) a coroa metropolitana em organização, correspondente às áreas periféricas em processo de incorporação ao núcleo; e
- d) a região agrícola, organizada no padrão de lugares centrais <sup>11</sup>.

Partindo desses anéis, os autores desenvolveram três tipos de estudos a fim de estabelecerem as ligações entre os núcleos e os anéis sucessivos dos aparelhos metropolitanos <sup>12</sup>.

- 10. Os autores não dão uma definição do que chamam "anéis". Fica claro, contudo, que eles representam os espaços que circundam o núcleo central e com o qual estabelecem inter-relações.
- 11. As cidades de porte médio são atraídas para a órbita do crescimento da metrópole por força do fenômeno de desconcentração de atividades, e da difusão na adoção de inovações que a acompanha.
- 12. Os aparelhos metropolitanos são constituídos, segundo Barat & Geiger, por mecanismos de polarização e difusão do desenvolvimento. O grau de complexidade dos aparelhos metropolitanos é resultado da maior variedade de seus anéis circundantes, ou de seus prolongamentos em eixos (Barat & Geiger, 1973, p. 649).

O primeiro desses estudos é estático-comparativo e refere-se à variação de dados de população, emprego e transformação industrial entre 1950 e 1970, segundo diversos a néis do espaço circundante a certas metrópoles, a presentados na Tabela V.



TABELA V

RELACIONAMENTO NÚCLEO /PERIFERIA EM SEIS APARELHOS METROPOLITANOS  
PARA VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS SELECIONADAS.

CIDADES	População Urbana (1970/1950)	Emprego Urbano (1970/1950)	Valor da Transforma- ção Indus- trial (VTI) (1965/1950)	Pessoal Ocu- pado na In- dústria. ( POI ) (1965/1950)
SÃO PAULO				
Área.....	16,0	16,9	16,0	1,4
Região.....	8,6	18,0	26,2	8,2
Estado (SP).....	10,9	-94,7	17,3	1,9
RIO DE JANEIRO				
Área.....	21,0	21,0	16,9	9,3
Região.....	39,7	13,0	19,2	15,7
Estado (RJ + ES).....	49,1	21,7	29,5	27,6
PORTO ALEGRE				
Área.....	20,5	22,7	13,2	8,5
Região.....	18,3	29,3	0,0	-5,3
Estado (RS).....	7,4	26,0	-12,5	-23,8
BELO HORIZONTE				
Área.....	2,4	4,7	38,1	19,2
Região.....	-13,5	-71,4	-17,4	-40,0
Estado (MG).....	-33,3	-12,5	-27,3	-18,2
RECIFE				
Área.....	29,5	16,2	0,0	1,3
Região.....	-38,2	-30,3	-69,7	-120,0
Estado (RN+PB+PE+AL).....	16,7	0,0	-107,1	-6,7
FORTALEZA				
Área.....	-10,1	5,4	3,2	-1,1
Região.....	-15,4	12,5	- 7,4	-11,1
Estado (CE).....	-37,1	34,0	-12,0	-21,1/2

Fonte: BARAT, Josef & GEIGER, Pedro Pinchas. Estrutura econômica das áreas metropo-  
litanas brasileiras. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3  
(3): 682, out. 1973.

A observação da Tabela V leva às seguintes constatações.

Os acréscimos positivos representam, para cada variável, um movimento de desconcentração do núcleo, favorecendo um determinado anel, nos períodos de análise. Neste caso, a evolução da variável atua no sentido de diminuir a participação percentual do núcleo no conjunto formado por ele e o anel (ou anéis) circundante. O relacionamento núcleo/periferia, beneficiando esta última, atua no sentido de estruturar um espaço metropolitano complexo. Os acréscimos negativos representam um movimento de sentido oposto e que revela, para um anel, a dominância absoluta do núcleo. As ligações traduzem um estágio de desenvolvimento da economia em que predominam desequilíbrios no relacionamento núcleo/periferia, em favor da preponderância do primeiro.

Observa-se, ainda, a caracterização de estágios distintos de evolução e complexidade do aparelho metropolitano, definidos pelas ligações expressas nas quatro variáveis selecionadas. Somente São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre desconcentram população urbana fora de suas áreas metropolitanas, embora não exista uma política deliberada nesse sentido. A observação também é válida para o emprego no setor urbano. Quanto às variáveis relativas ao setor industrial (valor da transformação industrial e pessoal ocupado na indústria), os únicos que as desconcentram fora da área metropolitana são o Rio de Janeiro e São Paulo.

O caso de Belo Horizonte mostra um exemplo de um aparelho metropolitano que exerce repercussões positivas apenas sobre o anel correspondente à área metropolitana. O caso de Recife também é semelhante. Já Fortaleza encontra-se em um estágio incipiente de estruturação do espaço metropolitano.

O segundo estudo realizado por Geiger & Barat e apresentado na Tabela VI diz respeito a uma "cross-section", em 1970, que abrange metrópoles e cidades de 100.000 habitantes ou mais, onde são examinadas atividades empresariais segundo ramos de atividades, além de outras variáveis de ocupações<sup>13</sup>, e que, igualmente, assumiram ligações.

---

13

As variáveis utilizadas foram: total da PEA; total de empregadores; total de empregados; total de pessoas ocupadas na indústria; total de pessoas ocupadas no setor primário; total de pessoas ocupadas no setor comércio; empregadores no setor indústria; empregadores no setor primário; empregadores no setor comércio; empregados no setor indústria; empregados no setor primário; empregados no setor comércio; empregados na administração pública; e desempregados.

CIDADES	% de Emprega- dos P/pop. Econ. Ativa	% de Emprega- dos P/pop. Econ. Ativa	% de Pessoas Ocupa- das na Agri- cultura P/pop.Econ. Ativa	% de Emprega- dos na Agric. P/Total de Emprega- dores	% de Pessoas Ocupa- das na Ind P/pop Econ. Ativa	% de Emprega- dos na Ind.P/to- tal de Emprega- dores	% de Emprega- dos na Ind.P/to- tal de Emprega- dores	% de Pessoas Ocupadas Agric.Ind. Com.P/pop. Econ. Ativa	% de Emprega- dos na Agric.Ind. Com.P/Total de Emprega- dores	% de Emprega- dos na Agric.Ind. Com.P/total de Emprega- dos.	% de Emprega- dos na Adm.Pub. P/Total de Emprega- dos	% de Desemprega- dos P/ Pop. Econ. Ativa
MANAUS	1,02	73,18	8,56	11,71	26,20	29,73	30,27	53,25	88,40	46,98	12,13	0,97
GRANDE BELÉM	1,09	78,46	2,95	10,49	23,49	30,98	26,18	44,09	86,63	37,28	12,88	2,21
Belém	1,11	78,50	2,42	10,11	23,35	31,30	25,04	43,65	86,79	36,69	13,01	2,17
Anel Externo	0,57	77,22	20,18	34,48	28,12	10,34	34,14	58,53	75,85	57,00	8,55	3,53
SÃO LUÍZ	0,65	70,05	5,25	11,23	20,87	43,04	20,92	41,27	90,03	33,89	13,45	1,93
TEREZINA	0,79	59,51	18,90	20,04	19,67	28,76	23,93	52,09	86,93	38,17	12,65	1,13
GRD.FORTALEZA	0,89	71,62	9,63	17,73	23,11	36,92	27,78	49,05	83,37	46,66	9,31	3,22
Fortaleza	0,92	73,06	3,92	13,07	24,23	39,12	28,55	45,83	82,54	42,64	9,91	3,44
Anel Externo	0,65	60,56	53,44	68,27	14,52	12,98	20,66	73,74	92,31	73,58	3,68	1,50
NATAL	1,06	75,27	2,70	19,76	18,34	37,43	20,52	36,88	83,11	31,35	20,01	2,66
JOÃO PESSOA	1,17	76,47	4,30	35,09	13,80	23,30	16,65	31,36	88,07	26,27	18,38	3,07
CAMPINA GRANDE	1,42	60,18	18,83	26,61	19,31	23,46	24,83	53,93	88,47	45,33	6,72	3,73
GRD.RECIFE	0,93	78,58	4,89	10,44	24,03	37,96	27,44	43,31	80,47	41,22	11,76	4,28
Recife	1,15	78,69	0,94	10,19	20,81	37,44	23,19	36,69	80,23	34,00	12,98	4,24
Anel Externo	0,50	78,37	12,76	11,60	30,45	40,34	35,97	56,49	81,58	55,71	9,31	4,36
CARIARI	0,58	52,27	30,36	19,20	16,99	27,60	24,98	63,07	80,40	52,05	6,05	2,69
MACAÍO	1,04	79,28	6,02	20,70	23,02	35,45	25,29	42,01	87,72	38,59	14,06	2,24
ARACAU	1,33	75,94	3,93	28,36	26,15	21,19	29,57	44,22	85,97	40,71	14,07	1,63
GRD.SALVADOR	1,48	79,20	2,80	16,28	25,74	26,21	29,17	42,80	82,41	40,95	9,93	2,52
Salvador	1,55	79,60	1,52	16,18	24,44	26,03	27,33	38,83	82,39	64,36	10,28	2,53
Anel Externo	0,52	73,50	20,75	19,33	43,22	33,61	56,88	71,46	82,35	72,83	4,57	2,39
FEIRA DE SANT.	5,43	57,61	35,55	36,76	17,29	11,25	27,14	65,47	79,44	58,55	4,30	0,95
GRD.B.HORIZONTE	1,47	81,45	3,55	11,67	27,27	39,23	30,11	42,88	76,20	43,08	8,86	2,33
B.Horizonte	1,63	81,63	0,71	8,62	24,20	40,73	26,25	38,25	75,62	37,91	9,65	2,23
Anel Externo <sup>2</sup>	0,82	80,52	15,02	36,34	39,69	27,08	45,97	61,56	80,88	64,34	5,65	2,75
Anel Externo <sup>1</sup>	0,62	80,59	12,66	31,85	39,59	34,43	45,32	60,06	78,22	61,68	6,00	3,04
GOV.VALADARES	2,53	66,20	22,29	51,30	17,84	15,89	21,90	53,68	89,07	48,21	6,35	1,97
JUIZ DE FORA	2,05	80,94	7,26	21,59	28,80	40,72	31,71	46,17	81,96	45,97	10,52	2,49
UBERABA	2,45	70,45	19,90	57,00	18,22	20,18	20,58	49,84	92,46	46,64	5,90	1,97
UBERLÂNDIA	2,74	67,58	16,16	47,66	20,24	20,72	24,75	53,52	86,31	51,13	4,20	2,38
VITÓRIA	1,94	80,00	1,65	8,87	19,67	29,98	21,14	34,25	79,98	30,82	12,49	2,28
GRD.GUANABARA	1,77	84,74	2,43	3,31	26,84	27,93	28,12	41,38	73,27	30,64	12,05	2,58
Guanabara	2,19	85,08	0,97	2,31	23,55	28,20	24,85	36,94	72,23	35,59	13,06	2,18
Anel Externo <sup>2</sup>	0,99	84,10	5,13	7,41	32,93	23,85	34,24	49,59	77,53	47,19	10,11	3,34
Anel Externo <sup>1</sup>	0,92	84,65	3,20	5,18	31,85	25,51	33,82	47,02	76,27	45,70	10,86	3,57
CANFOS	1,47	73,81	36,80	58,26	37,67	15,66	18,04	63,41	90,76	61,50	5,09	1,50
V.REDOIDA	0,76	88,32	1,69	8,55	53,16	33,09	58,72	63,48	78,07	66,12	4,11	2,09
GRD.S.PAULO	1,92	83,57	1,68	5,11	42,11	56,35	45,98	55,63	82,25	55,75	5,12	2,43
São Paulo	2,25	82,95	0,76	3,61	39,16	57,20	42,58	52,63	81,07	52,40	5,41	2,22
Anel Externo	0,83	85,52	4,62	18,03	51,50	49,07	56,48	65,19	84,65	66,04	4,23	3,11
GRD.SANTOS	2,10	82,38	1,18	3,72	20,51	27,07	21,45	36,72	70,57	33,85	8,34	1,88
Santos	2,42	82,23	1,21	3,82	18,59	24,03	19,55	35,36	69,44	32,41	8,01	1,43
Anel Externo	1,02	82,89	1,08	2,96	27,06	51,75	27,91	41,39	79,78	38,74	9,47	3,24
S. J. DOS CAMPOS	1,34	84,11	8,67	33,54	44,38	19,02	49,36	61,38	82,63	62,35	10,16	2,87
JULIAÍ	1,09	83,26	8,57	17,28	48,38	58,72	54,64	66,10	89,15	66,50	3,94	2,09
CAMPINAS	1,75	83,41	6,44	13,16	34,71	45,05	37,56	52,97	83,21	43,32	7,05	2,33
SOROCABA	1,15	81,02	5,28	14,55	37,49	46,82	42,60	53,46	83,64	52,96	7,35	2,97
PIRACICABA	1,78	75,63	19,48	21,34	31,32	41,84	36,20	60,89	84,73	58,65	4,93	1,28
TUBARATÉ	1,44	81,20	11,49	45,88	32,80	16,91	37,04	55,96	90,70	55,01	11,26	3,39
RIB.PRETO	2,07	80,61	11,18	26,42	23,58	32,41	25,34	49,88	84,18	48,68	6,28	1,55
BAIRO	1,36	83,24	6,97	23,91	21,04	28,93	21,68	42,65	82,94	40,04	9,54	2,34
S.J.DO RIO PRETO	2,32	75,15	12,09	50,29	17,68	20,77	20,09	47,28	90,48	43,40	8,70	2,31
GRD.CURITIBA	1,92	77,13	8,56	9,18	26,90	48,45	29,77	48,34	78,24	42,99	12,05	1,19
Curitiba	2,07	81,85	1,75	5,92	26,85	49,49	27,88	42,94	77,09	40,32	12,84	1,26
Anel Externo	1,22	53,91	40,60	35,27	27,11	40,18	43,01	73,73	87,45	61,68	6,53	0,35
LOREDA	2,27	64,95	31,63	53,89	16,01	21,40	20,13	61,81	88,58	52,92	4,02	2,49
FLORIANÓPOLIS	1,01	78,43	8,62	6,13	16,86	42,40	16,65	36,72	81,37	28,97	19,59	1,22
GRD.P.ALEGRE	1,68	81,34	4,31	10,11	31,70	43,91	15,34	49,61	81,83	42,86	9,40	1,45
Porto Alegre	1,84	82,19	1,35	8,90	22,84	40,01	24,60	39,96	80,01	29,31	11,51	1,33
Anel Externo	1,42	80,02	8,90	12,56	45,47	51,78	52,49	64,60	85,50	64,51	6,04	1,65
CACIAS DO SUL	2,45	69,95	15,78	16,40	39,42	47,72	50,77	65,00	84,92	62,02	4,55	0,62
PELOTAS	1,35	66,65	22,41	39,89	22,39	34,11	29,22	58,13	89,67	49,21	8,11	2,60
RIO GRANDE	0,99	74,61	19,33	49,06	24,49	19,57	30,12	53,50	90,88	48,75	7,50	1,15
SANTA MARIA	1,84	67,41	21,24	36,62	13,44	19,83	16,45	45,68	87,10	32,80	15,97	1,58
CAMPO GRANDE	1,86	71,90	13,09	58,31	19,93	12,96	22,52	46,73	83,62	41,00	13,66	1,14
GOIÂNIA	1,74	72,82	6,34	41,50	17,67	18,32	18,22	37,83	84,29	31,78	17,14	2,27
BRASÍLIA	1,06	88,63	1,63	10,61	20,42	25,89	21,74	30,63	77,95	28,42	26,95	2,69

A análise dos resultados da Tabela VI leva às seguintes indicações:

- a) empregadores e empregados em geral: exclusive Feira de Santana, nenhum centro na Amazônia ou no Nordeste ultrapassa a percentagem de empregadores de 1,55%, que é o índice de Salvador. Verifica-se, ainda, que a percentagem de empregados é maior no Sudeste e menor no Nordeste. Exemplificando: 81,68% em Belo Horizonte, contra 78,69% em Recife; 80,94% em Juiz de Fora, contra 79,28% em Maceió. São Paulo é a única cidade do Brasil onde a percentagem dos empregados do anel da área metropolitana (85,52%) é superior ao do núcleo (82,95%);
- b) aspectos relativos ao setor primário: todas as regiões metropolitanas apresentam baixos índices de pessoas ocupadas na agricultura. Os menores percentuais são registrados em São Paulo (1,68%), ex-Guanabara (2,43%) e Salvador (2,80%) e os maiores em Curitiba (8,56%) e Fortaleza (9,63%). o mesmo não ocorre com os anéis externos dessas metrópoles. Os mais baixos índices são os da ex-Guanabara (3,20%) e São Paulo (4,62%). Os aneis que circudam Fortaleza (53,44%) e Curitiba (40,60%) registram os percentuais mais elevados;
- c) aspectos relativos aos setores secundário e terciário: nas regiões mais desenvolvidas do país, o setor industrial, evidentemente, tem maior dimensão absoluta e relativa no que diz respeito a pessoal ocupado em geral e também quanto aos empresários. Tal fato se reflete, sobretudo, nos percentuais do somatório do pessoal ocupado nos setores agrícola, industrial e comercial e no total de empregados. A manutenção de um resíduo relativamente apreciável de empresários na ativida

de serviços é indício do desenvolvimento de importante setor moderno. Por outro lado, este padrão é também um indício da diminuição relativa de empregados domésticos;

- d) aspectos do desemprego: os dados de desemprego mostram que no Nordeste eles crescem na direção da metrópole de maior hierarquia. Já no Sudeste a variação é menor. Os valores mais baixos situam-se, geralmente, no núcleo e no anel da região metropolitana.

O terceiro estudo desenvolvido por Geiger & Barat, apresentado na Tabela VII, abrange cerca de 1.000 empresas de diversos setores de atividades e busca verificar a evolução da relação entre setores de atividades designados "dinâmicos" e "não-dinâmicos", ao longo do tempo e segundo os diferentes espaços nacionais.

TABELA VII

INDICADORES DA DIVERSIFICAÇÃO E DINAMISMO DAS ESTRUTURAS ECONÔMICAS METROPOLITANAS

LOCALIZAÇÃO	TEMPO	Até 1939	Até 1944	Até 1949	Até 1954	Até 1959	Até 1964	Até 1969	Até 1973	Total *
1. BELEM.....		-	-	0,00	0,00	0,50	0,33	0,20	0,20	1,29
a) Área Metropolitana.....		-	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Região Metropolitana.....		-	-	-	-	-	-	-	-	-
c) Estado PA + AM.....		-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2. FORTALEZA.....		-	-	0,00	0,50	0,33	0,80	0,57	0,57	4,50
a) Área Metropolitana.....		-	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Região Metropolitana.....		-	-	-	-	-	-	-	-	-
c) Estado CE + OI + MA.....		-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. RECIFE.....		0,20	0,67	0,67	0,57	0,50	0,50	1,78	1,92	2,12
a) Área Metropolitana.....		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,14	0,57
b) Região Metropolitana.....		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
c) Estado RN + PB + PE + AL.....		0,00	0,33	0,25	0,20	0,14	0,10	0,33	0,31	1,14
4. SALVADOR.....		8,00	8,00	8,00	3,20	2,67	2,78	9,09	11,00	12,07
a) Área Metropolitana.....		-	-	-	-	-	0,00	4,00	1,33	3,00
b) Região Metropolitana.....		-	-	-	-	-	0,00	1,00	1,00	1,00
c) Estado BA + SE.....		-	-	-	-	-	0,00	1,00	1,00	1,00
5. BELO HORIZONTE.....		2,78	6,40	6,75	4,50	3,85	6,04	9,97	12,90	19,88
a) Área Metropolitana.....		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) Região Metropolitana.....		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
c) Estado MG.....		0,80	0,67	0,67	0,36	0,33	0,31	0,22	0,21	0,20
6. RIO DE JANEIRO.....		6,72	8,82	13,29	15,06	20,84	22,83	34,84	37,84	61,12
a) Área Metropolitana.....		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50
b) Região Metropolitana.....		0,33	0,33	0,33	0,33	1,33	1,00	1,00	0,80	0,80
c) Estado RJ + ES.....		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00
7. SÃO PAULO.....		26,25	39,80	50,26	63,94	85,56	100,19	111,92	114,37	207,79
a) Área Metropolitana.....		18,00	16,67	20,17	60,50	128,00	128,00	93,09	99,00	97,79
b) Região Metropolitana.....		0,57	0,44	0,81	1,39	2,45	2,90	3,52	3,24	5,63
c) Estado SP + MT + GO.....		9,00	9,00	4,50	2,25	1,50	2,67	2,67	2,67	2,00
8. CURITIBA.....		2,00	3,00	8,33	6,00	7,00	5,44	11,11	11,11	18,75
a) Área Metropolitana.....		-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) Região Metropolitana.....		-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
c) Estado PR + SC.....		0,00	0,04	0,38	0,64	0,89	1,69	2,00	2,53	3,69
9. PORTO ALEGRE.....		9,09	8,33	8,07	11,27	9,94	13,47	19,00	19,00	20,57
a) Área Metropolitana.....		0,00	9,00	5,33	5,33	12,00	9,80	10,67	10,67	10,13
b) Região Metropolitana.....		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
c) Estado RS.....		0,14	0,14	0,44	1,60	3,27	4,45	5,33	6,75	8,06

Fonte: BARAT, Josef & GEIGER, Pedro Pinchas. Estrutura econômica das áreas metropolitanas brasileiras. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3 (3): 702, out. 1973.

\* Os totais incluem as empresas sem data de fundação.

Infere-se da Tabela VII que São Paulo foi a única metrôpole que desconcentrou, em grandes proporções, atividades dinâmicas para a área e região metropolitanas. Porto Alegre e até certo ponto Salvador seguem o modelo paulista de ligações, no sentido do fortalecimento inicial da área metropolitana e, a seguir, da região. Todas as demais metrópoles brasileiras têm suas atividades dinâmicas de grande porte concentradas no núcleo, com anéis de fraca densidade econômica-consequentemente com inexpressivas ligações - , principalmente ao nível de área metropolitana.

A indagação de como as estruturas econômicas metropolitanas se integram mutuamente e qual seu papel e importância na dinâmica do desenvolvimento pode ser examinada através da hierarquização dos núcleos metropolitanos a partir de São Paulo, metrópole de irradiação de âmbito nacional. A Tabela VIII apresenta a quantificação de desvios em torno dos valores centrais de São Paulo (adotados como índice 100) para os indicadores apresentados na tabela anterior.

Finalmente, cabe examinar como se difundem os efeitos das atividades dinâmicas<sup>14</sup> e qual o seu alcance para os sucessivos anéis, no âmbito de cada região metropolitana. Com esse propósito, os autores analisaram a distribuição das atividades dinâmicas no espaço e que se apresentam na Tabela IX.

---

<sup>14</sup>Foram considerados como produtores de atividades dinâmicas os seguintes grupos: banco comerciais, bancos de investimentos e companhias de crédito e financiamento; grandes lojas de departamentos, supermercados e empreendimentos comerciais e inovadores, indústrias mecânica e de material elétrico; indústria de material de transporte; indústria de material eletrônico; indústria de produtos químicos, plásticos e de borracha; e empresas de administração, na categoria de cabeças de "holdings".



TABELA VIII

HIERARQUIZAÇÃO DOS NÚCLEOS METROPOLITANOS ESTABELECIDADA EM FUNÇÃO DOS DESVIOS EM TORNO DE SÃO PAULO

	Até 1944	Até 1954	Até 1964	Até 1973*
01 São Paulo (Município).....	100,0	100,0	100,0	100,0
02 Área Metropolitana de São Paulo.....	41,9	94,6	127,7	47,1
03 Região Metropolitana de São Paulo.....	1,1	2,2	3,0	2,7
04 Rio de Janeiro.....	22,2	23,6	22,8	29,4
05 Porto Alegre.....	20,9	17,6	13,4	9,9
06 Área Metropolitana de Porto Alegre.....	22,6	8,3	9,8	4,9
07 Belo Horizonte.....	16,1	7,0	6,0	9,6
08 Curitiba.....	6,5	9,4	5,4	9,0
09 Salvador.....	17,2	5,0	2,8	5,8
10 Recife.....	1,4	0,9	0,5	1,0
11 Fortaleza.....	-	0,8	0,8	2,2
12 Belém.....	-	-	0,3	0,6

Fonte: BARAT, Josef & GEIGER, Pedro Pinchas. Estrutura econômica das áreas metropolitanas brasileiras. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3 (3):703, out. 1973.

\* Inclui as empresas sem data de fundação.

TABELA IX

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS ATIVIDADES DINÂMICAS TOTAIS ACUMULADAS DO  
NÚMERO DE EMPRESAS.

	Até 39	40/44	45/49	50/54	55/59	60/64	65/69	70/73	Total
1. BELÉM.....	-	-	-	1	1	1	1	1	3
a) Área Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Região Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
c) Estado (PA,AM).....	-	-	-	-	1	1	1	1	1
2. FORTALEZA.....	-	-	-	1	1	2	2	2	6
a) Área Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Região Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
c) Estado (CE,MA,PI).....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. RECIFE.....	1	2	2	2	2	2	4	5	6
a) Área Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	1	1	2
b) Região Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
c) Estado (RN,PE,PB,AL).....	-	1	1	1	1	1	2	2	4
4. SALVADOR.....	4	4	4	4	4	5	10	11	13
a) Área Metropolitana.....	-	-	-	-	-	1	2	2	3
b) Região Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	1	1	1
c) Estado (BA,SE).....	-	-	-	-	-	-	1	1	1
5. BELO HORIZONTE.....	5	8	9	9	10	13	17	20	26
a) Área Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Região Metropolitana.....	1	1	1	1	1	1	1	1	1
c) Estado (MG).....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. RIO DE JANEIRO.....	17	21	28	32	39	43	56	59	86
a) Área Metropolitana.....	-	-	-	1	1	1	1	1	3
b) Região Metropolitana.....	1	1	1	1	2	2	2	2	2
c) Estado (RJ,ES).....	1	1	1	1	1	1	2	2	2
7. SÃO PAULO.....	38	55	68	85	103	115	130	134	195
a) Área Metropolitana.....	6	10	11	22	32	32	32	33	37
b) Região Metropolitana.....	2	2	3	5	7	8	9	9	13
c) Estado (SP,MT,GO).....	3	3	3	3	3	4	4	4	4
8. CURITIBA.....	2	3	5	6	7	7	10	10	15
a) Área Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Região Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
c) Estado (PR,SC).....	-	1	3	4	5	7	8	9	12
9. PORTO ALEGRE.....	10	10	11	13	13	16	19	19	24
a) Área Metropolitana.....	3	3	4	4	6	7	8	8	9
b) Região Metropolitana.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
c) Estado (RS).....	1	1	2	4	6	7	8	9	11
10. TOTAL DO PAÍS.....	96	128	160	202	248	280	336	351	486

Fonte: BARAT, Josef & GEIGER, Pedro Pinchas. Estrutura econômica das áreas metropolitanas brasileiras. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3 (3): 704, out. 1973.

OBS: O total do país pode não fechar necessariamente com a soma das colunas, pela ocorrência de atividades no Distrito Federal.

Observa-se que das 486 empresas classificadas como dinâmicas, 195 (40,1%) e 37 (7,6%) localizam-se, respectivamente, no Município de São Paulo e no anel correspondente à sua área metropolitana.

De modo geral, mantém-se uma estabilidade no sistema, acentuando-se a força da região de São Paulo e de seus anéis de região metropolitana e declinando a posição de Porto Alegre como centro de atividades dinâmicas.

A conclusão lógica que se pode extrair do exaustivo trabalho de pesquisa desenvolvido por Geiger & Barat e que mais interessa ao objetivo desta monografia refere-se à necessidade de fugir à simetria no trato das questões espaciais, uma vez terem suficientemente evidenciados os níveis bastantes diversos de desenvolvimento, tanto das metrópoles como dos seus anéis circundantes.

Outra abordagem importante para mensurar o grau dos desequilíbrios espaciais é fornecida pela análise do setor industrial.

A importância desse setor no processo de urbanização é inegável, embora não seja determinante, especialmente nos países subdesenvolvidos. No entanto, é a industrialização que vai condicionar, parcialmente, outras variáveis, tais como os investimentos públicos e as migrações. Em etapas mais avançadas do processo urbano, tende a haver, ainda, uma interdependência espacial entre a localização das atividades terciárias e secundárias. Ademais, recente pesquisa realizada por Milton da Mata em 116 Municípios brasileiros chegou à conclusão de que a industrialização tende, no curto prazo, a aguçar os desequilíbrios sociais, mas a longo prazo, seus efeitos aparentemente se expandem, atingindo parcelas crescentes da população (Mata, 1979).

Roberto Vasconcelos Moreira da Rocha (1975, p.108-9), aproveitando o marco histórico do modelo centro-periferia elaborado por Friedman, divide o processo da incidência espacial do setor industrial em quatro etapas:

- num primeiro estágio, a aceleração do processo de industrialização verifica-se espacialmente em um ou poucos centros do sistema urbano;
- em etapas posteriores do processo, o desenvolvimento se dispersa para outras áreas geográficas, tendendo para a integração espacial da economia;
- a dispersão do processo tende a se concentrar nos núcleos urbanos de maior dimensão, acarretando centralização das atividades a nível intra-regional;
- os centros que atingiram um elevado grau de desenvolvimento urbano mostram uma tendência para a desconcentração da atividade industrial em torno dos mesmos.

Tomando-se esta classificação, e confrontando-a com os dados apresentados por Moreira da Rocha, baseados nos Censos Industriais do Brasil, e os estudos desenvolvidos por Geiger & Barat, já citados, pode-se chegar às seguintes conclusões sobre o atual estágio industrial das regiões metropolitanas brasileiras:

- encontramos-nos no primeiro estágio do processo, com a Região Metropolitana de São Paulo concentrando a produção industrial do país, afirmação que pode ser aferida pelos dados do emprego industrial. Enquanto o emprego industrial cresceu na nação como um todo a uma taxa de 34%, para a RM de São Paulo a taxa foi de 167%, no período 1950/69;

- praticamente inexistente dispersão industrial para as demais regiões metropolitanas do país, embora tenha ocorrido uma elevação do emprego no setor em Belo Horizonte e Porto Alegre, e uma redução relativa no Rio, Salvador e Recife, enquanto Curitiba e Fortaleza tiveram participações estáveis no período 1950/69;
- considerando os Estados-membros como unidades regionais, não houve uma tendência geral para a intensificação industrial nos núcleos centrais das regiões metropolitanas, a não ser nos casos das cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Fortaleza, enquanto as demais tiveram suas participações diminuídas;
- com relação à última etapa do processo mencionado por Moreira da Rocha, verifica-se que se tem intensificado o processo de descentralização industrial apenas na RM de São Paulo.

Ainda com relação à estrutura do emprego, o trabalho de Francisconi e Maria Adélia Souza apresenta dados comprovando que o setor primário vem perdendo importância relativa em termos de pessoal ocupado, enquanto o emprego urbano tem-se concentrado mais no setor terciário. Em 1970, registra-se a seguinte distribuição: 44% da PEA encontrava-se ocupada no setor primário, 18% no secundário e 37% no terciário<sup>15</sup>, para o país como um todo.

---

<sup>15</sup> Wanderly Manso de Almeida chama a atenção, no entanto, para o caráter bastante tradicional do grosso das atividades terciárias: mais de 1/3 da força de trabalho do setor ocupa-se em "comércio de gêneros alimentícios, comércio ambulante, feiras e mercados", "serviços de confecção e reparação de vestuário" e "serviços domésticos". (Almeida, 1973, p.748-9).

Já nas regiões metropolitanas, o perfil da ocupação setorial da PEA é significativamente diferente. A RM de São Paulo corresponde a 46,7% da população do Estado e concentra 48,7% dos empregos. Desse percentual, somente 2% encontram-se ocupados no setor primário. Por seu lado, as metrópoles situadas no Nordeste apresentam taxas bem mais elevadas da PEA ocupada no setor rural: Recife, 5,5% e Salvador, 5,7%. O setor secundário, em São Paulo (42,0%) e Porto Alegre (31,6%), ocupa o maior percentual da população ocupada, com Belo Horizonte (26,9%), Rio de Janeiro (26,2%) e Salvador (26,1%) em segundo nível.

Os dados citados mostram que existe uma forte correlação entre metropolização e emprego, razão pela qual qualquer política de emprego deverá colocar-se sempre em consonância com as políticas econômica e urbana.

Os números e as análises apresentados até aqui demonstram que o sistema urbano brasileiro apresenta formas altamente diferenciadas, devendo a política espacial que vier a ser adotada considerar as disparidades existentes e promover um tratamento igualmente diferenciado para os centros urbanos e as regiões metropolitanas.

#### 4.3.2 Econômicas

"No âmbito puramente econômico, a cidade apresenta uma série de problemas teóricos até aqui não resolvidos, porém decisivos. Inicialmente, a cidade é o lugar onde se produz a maioria dos fenômenos econômicos. Ponto de união dos produtores de bens e serviços e dos consumidores, para ser bem compreendida supõe o estudo das atividades econômicas de todas as categorias de agentes: empresas, administrações, indivíduos etc." (Brasil. IPEA. IPLAN/CNPU, 1976 a, p. 38-9).

Ademais, o sistema de cidades é capaz de refletir os diversos estágios de uma dada economia. Em termos simplificados, pode-se afirmar que nas fases iniciais, quando predomina o setor primário, a atividade econômica tende a se localizar em alguns pontos do território, ou seja, nas chamadas cidades primazes.

Nas economias que adotam o modelo substitutivo de importações, como a brasileira, o estágio seguinte é dirigido para a implantação de uma base industrial centrada em atividades do tipo tradicional (têxtil, vestuário, alimentos), cujas características locacionais são: relativa dispersão espacial, com certa atração pelos locais geradores de matérias-primas; economias de escala pouco pronunciadas; e baixa sofisticação tecnológica.

Na terceira fase, procura-se implantar indústrias de bens duráveis, bens intermediários e bens de capital. Este último estágio caracteriza-se pela predominância das atividades terciárias e quartenárias.

Na experiência brasileira, no entanto, assim como ocorre na maioria dos países latino-americanos, as fases desse processo mostram-se relativamente invertidas, se considerarmos a situação do emprego urbano.

Nesses países, a industrialização trouxe mais empregos nas atividades terciárias do que nas secundárias, o que não ocorreu nos países da Europa e nos Estados Unidos.

Vários são os fatores apontados para explicar este fenômeno, sendo mais comum atribuí-lo a distorções nos preços dos fatores trabalho e capital, ocasionadas pelas políticas de industrialização adotadas, com barateamento do ca

pital através da concessão de incentivos fiscais e créditos. O setor empresarial, por seu lado, sustenta que salários mínimos e encargos trabalhistas elevados, seriam os responsáveis pelo aumento do custo do fator trabalho na indústria<sup>16</sup>.

De qualquer forma, as sucessivas fases de industrialização demonstram marcante preferência pelos grandes mercados localizados nas cidades primazes e, como consequência, geram padrões concentrados de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, não se pode esperar que as livres forças do mercado sejam capazes de promover a redistribuição espacial das atividades econômicas. Para tanto, exige-se uma intervenção do Estado na manipulação dos mecanismos de que dispõe visando promover a ação redistributiva, que, em sua versão espacial, implicaria na diminuição das disparidades regionais e na desconcentração do sistema urbano.

Josef Barat (1976, p.122-4) é um dos que advogam essa intervenção estatal, baseado em que o mecanismo de preços revela-se deficiente quando aplicado a decisões relativas

---

<sup>16</sup> Recente trabalho de Anna Luiza Ozório de Almeida (1979, p.167-184) sugere uma outra interpretação da questão: as tecnologias intensivas em capital encontram-se, em geral, vinculadas a modos de operação em grande escala. Nas palavras da própria autora, "de vez que, por questões gerenciais, as grandes empresas pagam salários médios mais elevados do que as pequenas, a coincidência entre a intensidade de capital e os salários elevados pode ser devida à escala, e não a distorções nos custos destes dois fatores." (p.170).



aos mercados urbanos, principalmente devido aos seguintes fatores:

- a exclusão dos mercados urbanos de grandes contingentes populacionais, pelos seus níveis insuficientes de renda;
- os acréscimos dos custos sociais - diretos ou indiretos - incorridos por terceiros como decorrência do consumo, regulado pelo mercado privado, de bens e serviços;
- a concentração de recursos em espaços já congestionados, contribuindo para aumentar ainda mais seu adensamento populacional;
- a geração de externalidades negativas no mercado de bens e serviços públicos; e
- a divergência entre os cálculos de rentabilidade a curto prazo de investidores privados e os benefícios de longo prazo que poderiam advir em favor do público.

A situação atual do setor urbano é sumarizada por Josef Barat (1978b,p.120-4) e pode ser visualizada nas Tabelas X, XI e XII que se seguem:

TABELA X

ASPECTOS AGREGADOS DO SETOR URBANO ENTRE 1950 e 1970

	1950	1960	1970
População total (em milhões)	51,9	70,1	93,1
População urbana(em milhões)	18,8	32,0	52,9
Grau de urbanização (em %)	36,2	45,1	55,9
PIB (Cr\$ milhões de 1949)	244,8	472,9	847,2
Renda urbana/PIB (em %)	63,8	68,8	70,7
Valor da transformação indústial ( Cr\$ milhões de 1949 )	46,3	105,7	233,9
Coefficiente de industrialização ( em % )	18,9	22,4	27,6

Fonte: BARAT, Josef. Política de desenvolvimento urbano e política de localização industrial: uma abordagem integrada. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 12 (2): 121, abr./jun. 1978b.

TABELA XI

ASPECTOS DA CONCENTRAÇÃO POPULACIONAL E DE ATIVIDADES INDUSTRIAIS NAS REGIÕES METROPOLITANAS ENTRE 1950 e 1970.

REGIÕES METROPOLITANAS	(em percentagens)					
	População Urbana ( PU )		Valor da Transformação Industrial ( VTI )		Pessoal Ocupado na Indústria. ( POI )	
	1950	1970	1950	1970	1950	1970
Grupo I: Participações						
<u>decrecente</u> no total do						
país*	19,60	15,77	20,67	15,02	19,25	13,37
1. Rio de Janeiro	15,98	12,70	18,19	13,48	15,95	11,33
2. Recife	3,62	3,07	2,48	1,54	3,30	2,04
Grupo II: Participações						
<u>heterogêneas</u> no total do						
país**	3,49	3,03	1,05	1,43	1,49	1,64
3. Salvador	2,20	1,97	0,69	1,13	0,96	1,08
4. Belém	1,29	1,06	0,36	0,30	0,53	0,56
Grupo III: Participações						
<u>crescentes</u> no total do						
país***	18,81	23,42	38,43	50,17	29,76	45,29
5. São Paulo	12,60	14,90	32,80	43,00	23,44	36,14
6. Porto Alegre	2,60	2,70	2,91	3,47	2,90	4,32
7. Belo Horizonte	1,18	2,88	1,45	2,13	1,77	2,43
8. Curitiba	0,83	1,26	0,95	1,07	1,04	1,51
9. Fortaleza	1,60	1,68	0,32	0,50	0,61	0,89
Conjunto das regiões metropolitanas	41,90	42,22	60,15	66,62	50,50	60,30
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: BARAT, Josef., Política de desenvolvimento urbano e política de localização industrial: uma abordagem integrada. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 12 (2):122, abr./jun.1978b.

- \* Perda de importância relativa em termos de população urbana, VTI e POI, representando esvaziamento industrial da região em relação ao conjunto do país.
- \*\* Comportamento heterogêneo de PU, VTI e POI. No caso de Salvador, o incremento relativo maior para o VTI representa a implantação de indústrias "capital intensive".
- \*\*\* Ganho de importância relativa em termos de PU, VTI e POI. No caso de Curitiba, observa-se a implantação de indústrias "labour intensive".

TABELA XII

BRASIL:DISTRIBUIÇÃO DO VTI E DO EMPREGO INDUSTRIAL POR CLASSE DE TAMANHO URBANO - 1950 / 1970.

CLASSES DE TAMANHO URBANO	(em percentagens)								
	% da População Urbana		% do Emprego Industrial		% do Valor da Transf. Industrial		Taxas de Crescimento. 1950/70		
	1950	1970	1950	1970	1950	1970	PU	POI	VTI
<u>Menor que 100 mil</u>									
Total da classe	55,9	45,5	48,0	28,3	38,5	23,5	4,2	-1,2	4,0
Estado de São Paulo	11,5	9,1	13,4	10,2	13,7	11,4	4,1	0,1	5,6
Centro Sul*	33,2	25,2	35,2	23,4	33,4	21,9	3,9	-0,6	4,4
<u>100-250 mil</u>									
Total da classe	2,2	8,4	1,5	9,5	1,4	7,9	12,6	11,2	16,0
Estado de São Paulo	1,6	1,7	1,0	2,6	1,2	1,9	5,4	5,8	9,2
Centro-Sul	1,6	4,9	1,0	6,8	1,2	5,9	11,2	11,6	15,5
<u>250-500 mil</u>									
Total da classe	-	3,9	-	1,9	-	2,0	-	-	-
Estado de São Paulo	-	1,3	-	1,4	-	1,6	-	-	-
Centro-Sul	-	1,3	-	1,4	-	1,6	-	-	-
<u>Áreas Metropolitanas **</u>									
Total da classe	41,9	42,2	50,5	60,3	60,1	66,6	5,3	2,4	7,1
Estado de São Paulo	12,4	14,9	23,4	36,1	32,8	43,0	6,3	3,7	8,0
Centro-Sul	33,5	34,2	44,9	55,7	56,1	63,0	5,4	2,6	7,2
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: BARAT, Josef - Política de desenvolvimento urbano e política de localização industrial: uma abordagem integrada. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 12 (2):123, abr. jun., 1978b.

\* O Centro-Sul é constituído dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

\*\* Foram consideradas as áreas metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, de acordo com a definição da Lei Complementar nº 14, mais a do Rio de Janeiro, de acordo com a definição da Lei Complementar nº 20.

A partir dos dados constantes das Tabelas apresentadas, Barat chega às seguintes constatações. Os aspectos agregados principais são aqueles revelados pelos dados censitários de 1970, que situam em 56% o grau de urbanização do país, enquanto a participação da renda urbana no PIB foi de aproximadamente 71%. o coeficiente de industrialização do país, de 27%, pode ser considerado elevado, tomados padrões internacionais de referência.

A participação do Grande São Paulo e Grande Rio na população urbana total estabilizou-se a partir de 1960 em torno dos 23%. o conjunto das nove regiões metropolitanas, por sua vez, teve a sua participação estabilizada em torno de 42%. No que diz respeito ao VTI, entretanto, observa-se tendência à concentração, com o mencionado conjunto representado, em 1970, 60,3% do emprego industrial e 66,7% do Valor da Transformação Industrial.

Na realidade, a concentração industrial indicada por estas percentagens resume-se, praticamente, às regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba (56% do emprego e 63% do valor da transformação).

Considerados os principais aspectos por classes de tamanho, cabe observar que o valor da transformação e o emprego no setor industrial acham-se fortemente concentrados espacialmente (notadamente no Grande São Paulo e no Grande Rio), ao contrário da população urbana, que se apresenta mais dispersa em classes inferiores da hierarquia de tamanhos. A concentração do VTI e do emprego acentuou-se em favor das regiões metropolitanas, na década de 1960.

Contudo, se de um lado verificou-se uma crescente impor

tância dos centros urbanos de porte médio superior (na classe de 100 a 250 mil habitantes) como geradores de renda e emprego industrial, em detrimento das cidades pequenas, de outro é importante salientar que o ímpeto de industrialização nesses centros urbanos foi mais vigoroso no Centro-Sul do país - em especial em São Paulo -, favorecendo, de modo geral, uma desconcentração de VTI e emprego no âmbito mais restrito das regiões metropolitanas. Assim, embora o sistema de cidades evolua, sem dúvida, para uma distribuição espacialmente mais dispersa, ainda não se observa um processo espontâneo de desconcentração industrial de âmbito nacional.

Fator que não pode ser ignorado na análise das questões econômicas da metropolização brasileira - caracterizada, como já dito, pela concentração econômica em determinados pontos do território - é o custo de oportunidade envolvido na opção por mais equidade e menos desequilíbrio. Tal custo de oportunidade diz respeito ao crescimento dos grandes agregados econômicos, ou seja, à própria eficiência econômica do sistema.

No entanto, como bem lembra Tolosa (1978,p.68), a existência de um "trade-off" entre equidade e eficiência depende do horizonte temporal em que a questão está colocada. Em outras palavras, a longo prazo, as perdas iniciais de eficiência podem ser compensadas pelo crescimento acelerado do produto em período de tempo mais distanciado. Procurando apresentar uma visão de conjunto do processo de urbanização no Brasil, Tolosa analisa alguns agregados urbanos, como população e renda, que permitem constatações de inegável interesse<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> O autor chama a atenção para as limitações encontradas no uso das variáveis selecionadas.

TABELA XIII

## POPULAÇÃO E RENDA NO SETOR URBANO -1920 / 1970

POPULAÇÃO E RENDA	1920	1940	1950	1960	1970
População Urbana ( 1.000 hab).	ND	10.891	18.783	31.956	52.085
Pop.Urbana/Pop.Total	-	26,4	36,2	45,1	55,1
Pop.Grande Rio e Grande					
São Paulo/Pop.Urbana	-	29,3	27,4	23,7	23,4
Renda Urbana/PIB	54,2	58,6	63,8	68,8	70,7
Renda Urbana"per capita"					
PIB"per capita "	ND	2,2	1,7	1,5	1,2
Produto Industrial/Renda					
Urbana	25,2	28,7	32,3	36,5	38,7

Fonte: TOLOSA, Hamilton C. Desenvolvimento Urbano no Brasil: uma vi  
são econômica. Revista de Administração Pública,  
Rio de Janeiro, 12 (2):70, abr./jun.1978.

OBS: ND - não-disponível.

A Tabela XIII revela que o setor urbano evoluiu de uma par  
ticipação no PIB de pouco mais de 54%, em 1920, para qua  
se 71%, em 1970. A principal ilação que se extrai desses  
índices, embora inexistam estudos empíricos que a compro  
vem, é o alargamento do diferencial da renda rural- urbana,  
agravando a deterioração das condições de vida no campo.

Cabe neste momento um parêntese para registrar uma preocupação que deve estar sempre presente para aqueles que conduzem a política econômica brasileira. Tal preocupação diz respeito à possibilidade de estarem sendo institucionalizados ou reforçados espaços ainda mais privilegiados, dentro do território nacional. Considerando, como já dito, que a maior parte da riqueza do país é gerada nas metrópoles, poder-se-á estar fortalecendo ainda mais o processo de concentração econômica, estagnando certas áreas, criando "bolsoes" de riqueza e alijando cada vez mais do processo de desenvolvimento as regiões de vocação agrícola.

É importante destacar que as disparidades não ocorrem apenas entre regiões. Em relação às RMs, são conhecidas as diferenças que separam o núcleo urbano de sua periferia. O mesmo estudo de Tolosa apresenta alguns indicadores das principais RMs, onde pode ser bem visualizada a estrutura de centro-periferia dessas áreas. Mais uma vez as metrópoles nordestinas, com a RM de Recife aparecendo como exemplo, encontram-se em evidente desvantagem frente às demais RMs do país.



TABELA XIV

## DIFERENCIAÇÃO INTERNA DAS ÁREAS METROPOLITANAS

1 9 7 0

PRINCIPAIS AMs	Taxa de Atividade %	Taxa de Anal- fabetis- mo %	Renda da PEA (Cr\$/mês)	Renda Mé- dia do Núcleo / Renda Mé- dia Peri- feria.	População Urbana do Núcleo/Popu- lação Urb.da Periferia	"Commuting ration"*
RECIFE				1,3	4,1	13,3
Núcleo	40,9	29,5	369,4			
Periferia	26,5	65,0	277,7			
B.HORIZONTE				1,4	9,7	10,7
Núcleo	45,8	20,6	420,6			
Periferia	46,5	39,2	287,6			
RIO DE JANEIRO				1,6	3,6	17,0
Núcleo	44,6	14,7	575,0			
Periferia	40,0	24,2	354,9			
SÃO PAULO				1,3	3,2	16,1
Núcleo	50,0	16,3	585,8			
Periferia	48,3	18,7	439,4			
PORTO ALEGRE				1,5	3,2	15,2
Núcleo	45,9	13,6	518,3			
Periferia	43,8	18,0	333,6			

Fonte: TOLOSA, Hamilton C. Desenvolvimento urbano no Brasil: uma visão econô-  
mica. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 12 (2):76 ,  
abr./jun.1978.

- \* Taxa das pessoas que viajam diariamente para o trabalho, deslocando-se de um Município para outro.

Tolosa ressalta que as taxas de atividade e de analfabetismo associam-se às condições do mercado de trabalho no núcleo e na periferia<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> O autor assinala que a taxa de atividade da periferia de Belo Horizonte encontra-se superestimada por ser referente apenas à cidade de Contagem, centro altamente industrializado.

O caso da RM de Recife, como já dito, é o mais grave em termos de disparidade núcleo x periferia.

Tolosa esclarece também, com relação ao diferencial da renda média entre o núcleo e a periferia, como aspecto curioso a estudar, que o seu valor mínimo (1,3) ocorre em Recife e São Paulo, respectivamente os centros com renda (absoluta) média mais baixa e mais alta. A explicação desse aparentemente paradoxo parece estar em admitir-se que, ao longo do tempo, o grau de polarização exercido pelo núcleo sobre a periferia metropolitana passa por duas fases distintas. Na primeira, o crescimento do núcleo realiza-se às custas da periferia e na segunda fase o processo se inverte.

Outro fato destacado por Tolosa é o do diferencial de renda entre o núcleo e a periferia atingir seu ponto máximo na área do Rio de Janeiro. Isto pode ser explicado pela constatação de que a periferia do Rio é formada por Municípios que funcionam basicamente como dormitório para uma população que diariamente se desloca para trabalhar na cidade-núcleo. Tal explicação estaria claramente comprovada, segundo Tolosa, pela respectiva "commuting ratio", na última coluna da Tabela XIV.

Embora em graus diferentes, Contagem, na periferia de Belo Horizonte, assim como as cidades da periferia de Porto Alegre e São Paulo, possuem base industrial e oferecem ocupação para a população na própria periferia.

Em alguns aspectos, o desenvolvimento da periferia de São Paulo chega mesmo a superar o do seu núcleo. Em contraste, na área de Recife a falta de oportunidade de emprego no núcleo retém a população na periferia, em ocupações do tipo informal.

A análise dos investimentos industriais parece ser outro indicador adequado para explicar a correlação entre urbanização e crescimento econômico, via industrialização. A falta de dados tabulados por regiões metropolitanas prejudica esta análise, embora as informações disponíveis por Estados da Federação possam cobrir, parcialmente, esta limitação.

Francisconi e Maria Adélia Souza (Brasil. IPEA.IPLAN/CNPU, 1976a, p.38-49) tomaram como indicador dessa correlação os investimentos industriais aprovados pelo CDI, de 1969 a 1973, e que demonstram:

- a importância relativa desses investimentos sobre o PIB, que passaram de 13,5% em 1969, para 42,6%, em 1973, mais que triplicando, portanto, em cinco anos.
- a concentração na região Sudeste, mais especialmente no Estado de São Paulo, dos investimentos fixos aprovados pelo CDI. Vale destacar que somente o Estado de São Paulo obteve, de 1969 a setembro de 1973, 57% do total dos certificados emitidos pelo CDI.

Outro indicador capaz de evidenciar as disparidade regionais em termos econômicos pode ser encontrado na distribuição espacial da renda interna do país. De acordo com estudos efetuados pelo IBRE da Fundação Getúlio Vargas, a participação do Nordeste correspondia, em 1960, a 14,8% da renda interna do Brasil, enquanto o Sudeste contribuía com 45,2%. Em 1969, a situação apresenta-se ainda mais grave, com o Nordeste responsável por 13,9%, enquanto o Sudeste aumenta sua participação para 62,9%. Esses dados indicam ter ocorrido uma regressão relativa, com o Nordeste não conseguindo sequer manter a situação anterior.

Na medida em que se cultuam indicadores de crescimento econômico, mesmo que neles estejam refletidos os contrastes e as disparidades regionais e pessoais que caracterizam o crescimento econômico brasileiro, manifesta-se a tendência para esquecer, entre outros aspectos, as deseconoomias externas decorrentes desse processo.

Por mais difícil que seja provar de modo irrefutável a existência de deseconomias externas, pelas razões já expostas, algumas questões aparecem, no entanto, de forma transparente: a poluição, a criminalidade, a violência, o aumento dos índices de desemprego e subemprego, a deterioração da distribuição da renda e o ritmo exponencial que assumem os investimentos em infra-estrutura urbana.

Com relação a esse último aspecto, além do que já foi colocado por Figueiredo Ferraz na seção 4.2, cabe ressaltar que em geral as soluções para os problemas de déficits infra-estruturais são adiadas ou quando muito procura-se apenas remediar alguns dos seus efeitos mais gritantes e visíveis. De acordo com Tolosa, "quando a sociedade e o governo tomam plena consciência do problema este já atingiu uma dimensão de crise. Os investimentos corretivos que se tornam necessários implicam o pagamento de um alto custo de oportunidade em termos do próprio objetivo de crescimento econômico." (Tolosa, 1973, p.585).

Ainda é Figueiredo Ferraz quem apresenta dados de um estudo levado a efeito em cidades americanas e que demonstram o maior custo dos serviços urbanos à medida em que a cidade cresce de tamanho.

TABELA XV

## GASTOS "PER CAPITA" POR TAMANHO DE CIDADE

POPULAÇÃO	1966/67 US\$	1970/71 US\$	Acréscimo Percentual
Menos de 50.000	96	125	30,2
50.000 - 99.999	161	189	17,4
100.000 - 199.999	171	235	32,8
200.000 - 299.999	160	263	64,4
300.000 - 499.999	175	270	54,3
500.000 - 999.999	233	350	50,2
Acima de 1.000.000	321	569	77,2
Todos os Municípios	164	242	47,6

Fonte: FIGUEIREDO FERRAZ, José Carlos de. São Paulo e seu futuro; antes que seja tarde demais. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1976, p.72

Para o Brasil, chegou-se aos seguintes números:

TABELA XVI

DESPESAS "PER CAPITA" COM INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA E SOCIAL POR CLASSES DE TAMANHO URBANO

( Cr\$ / hab - 1969 )

Classes de Tamanho Urbano (1.000 hab)			Viação, Transporte e Comunicações	Educação e Saúde	Serviços Urbanos
50	-	100	8,00 (0,87)	12,20 (0,67)	32,88 (0,66)
100	-	250	8,39 (1,15)	10,48 (0,53)	32,93 (0,65)
250	-	500	4,30 (0,42)	15,58 (1,20)	35,79 (0,86)
500	-	2.000	3,80 (0,67)	7,50 (0,56)	18,94 (0,67)
2.000 e mais			11,35 (0,25)	56,06 (0,22)	71,45 (0,57)

Fonte: TOLOSA, Hamilton C. Macroeconomia da urbanização brasileira. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3 (3): 636, out. 1973.

OBS: Os números entre parêntese representam os coeficientes de variação.

A solução, mais uma vez, parece estar na descentralização econômica e espacial, através do fortalecimento das cidades de porte médio e das metrópoles regionais. A simples correção de déficits, ainda quando isto for possível, só poderá agravar o problema, porque tenderá a atrair mais migrantes, mais atividades produtivas, etc., estabelecendo-se o círculo vicioso de atendimento de déficits com o consequente aumento da demanda, fazendo ressurgir novamente a situação de déficits.

Hamilton Tolosa procura ainda outras maneiras de analisar os aspectos econômicos da metropolização brasileira. Um dos indicadores por ele utilizado é o produto "per capita", para medir o grau de eficiência dos centros urbanos. Os resultados a que chegou comprovam que os centros maiores são mais eficientes que os menores, do que resultaria como consequência imediata, em função do objetivo de eficiência econômica do sistema, admitir-se a concentração de atividades nos centros de grande porte. Tolosa ressalta, no entanto, que esta é uma visão parcial da questão, porquanto omite as considerações de custo (Tolosa, 1973, p. -603-4).

O mesmo estudo de Tolosa comprova que, apesar de algumas irregularidades explicáveis, a produtividade média cresce com o tamanho urbano, o que possivelmente indica a utilização de processos de produção com maior intensidade de capital, à medida em que aumenta o tamanho da cidade.

Outro fator utilizado por Tolosa para caracterizar o grau de eficiência de uma cidade é a existência de economias de aglomeração<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> As economias de aglomeração podem ser classificadas em três tipos: economias de escala, quando referentes a empresas ou firmas; economias de localização, quando internas a uma indústria ou setor; e economias de urbanização, que resulta dos rendimentos crescentes com a escala da cidade.

TABELA XVII

BRASIL: CARACTERÍSTICAS DA INDUSTRIALIZAÇÃO POR CLASSE DE TAMANHO URBANO  
( INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - 1969 )

Classe de Tamanho Urbano ( 1.000 hab )			Produtividade Média Anual (Cr\$1.000)	Salário Médio Anual (Cr\$1.000)	Excedente	Grau de Industrialização	Grau de Especialização. (P.O.)	Grau de Especialização ( VTI )	Especialização em Tradicionais.	Porcentagem de P.O em Estab. com mais de 500 Empregados.	Porcentagem do VTI em Estabelecimentos com mais de 500 Empregados.
50	-	100.....	13,55 ( 0,43)	2,87 ( 0,29)	10,68	3,7	0,61	0,61	0,61	0,32	0,34
100	-	250.....	13,43 ( 0,37)	3,15 ( 0,38)	10,28	3,9	0,58	0,58	0,51	0,41	0,46
250	-	500.....	17,82 ( 0,44)	3,60 ( 0,28)	14,22	1,7	0,47	0,51	0,51	0,31	0,31
500	-	2.000.....	12,83 ( 0,21)	3,32 ( 0,19)	9,51	3,2	0,51	0,51	0,52	0,29	0,34
2.000	e mais.....		20,63 ( 0,01)	5,12 ( 0,05)	15,51	7,6	0,46	0,42	0,33	0,42	0,50
Média Nacional..			17,55	4,43	13,12	3,8	0,46	0,45	0,43	0,37	0,44

Fonte: TOLOSA, Hamilton C. Macroeconomia da urbanização brasileira. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3 (3): 605, out. 1973.

OBS: Os números entre parêntese representam o coeficiente de variação (CV= desvio-padrão/média). As variáveis nas colunas da tabela foram definidas da seguinte forma: produtividade média anual = VTI/Pessoal Ocupado; salário médio anual = folha de salários anual/pessoal ocupado; excedente = (VTI - folha de salários anual)/pessoal ocupado; grau de industrialização = 100. Pessoal ocupado/população urbana; grau de especialização industrial=pessoal ocupado (ou VTI) nas 4 maiores indústrias/pessoal ocupado (ou VTI) na classe urbana; grau de especialização em indústrias tradicionais = pessoal ocupado nas indústrias tradicionais/pessoal ocupado na classe urbana; as indústrias tradicionais são as seguintes: têxtil, couros e peles, mobiliário, vestuário, bebidas, fumo, editorial e gráfica e produtos alimentícios; porcentagem de pessoal ocupado (ou VTI) em estabelecimentos de mais de 500 empregados = pessoal ocupado (ou VTI) em estabelecimentos com mais de 500 empregados/pessoal ocupado (ou VTI) na classe urbana.



Os dados constantes da Tabela XVII e elaborados por Tolosa demonstram que:

- o grau de especialização e o índice de economias de escala não diferem significativamente quando calculados' pelo Valor da Transformação Industrial ou pelo emprego. A divergência tende a ser maior nas áreas metropolitanas de grande porte, refletindo a maior intensidade de capital e, como consequência, alta produtividade nesas cidades;
- as diferenças entre cidades, medidas pelo coeficiente de variação utilizado (desvio-padrão/média) são maiores em relação à produtividade média do que em termos de salários médios, o que demonstra a importância de fatores institucionais como salários mínimos e dissídios coletivos.

Os grandes centros apresentam maior dispersão no referente à produtividade. Assim, de um ponto de vista estático, e sob esse enfoque, os coeficientes de variação demonstram que as cidades vão se tornando semelhantes à medida que o seu tamanho aumenta;

- com o crescimento do tamanho urbano, a estrutura industrial torna-se mais diversificada, como se pode verificar pelo índice de especialização.

A principal conclusão a que chega Tolosa é a de que a eficiência de uma cidade depende simultaneamente das curvas de benefícios e custos. No caso brasileiro, no entanto, as informações disponíveis não são suficientes para caracterizar o grau de eficiência (ou de ineficiência) econômica dos aglomerados urbanos.

Ainda neste sentido, ou seja, no tocante à mensuração do grau de eficiência de uma cidade, Figueiredo Ferraz (1976, p.70-80) procura distinguir eficiência econômica de eficácia econômica. A primeira visa à alocação ótima de re recursos, de modo a obter o maior valor possível da produção. A segunda procura identificar os valores sociais prioritários e atingí-los através de uma alocação adequada de recursos. Ele exemplifica a distinção com o caso da Grande São Paulo, "cuja produção atinge nível excepcionalmente elevado, enquanto a qualidade de vida, para a maioria significativa, não condiz com o resultado econômico puro do seu grande desempenho" (p.71).

Por último, deve ser lembrado que a correlação entre industrialização e urbanização é um importante indicador para a análise do processo de crescimento urbano, mas no caso brasileiro não se aplica como uma regra geral. É inegável que existe urbanização no Nordeste (os dados apresentados até aqui assim o demonstram), mas parece também inegável que o processo de urbanização dessa região não está diretamente relacionado com a industrialização.

O mesmo ocorre com a relação urbanização x crescimento e econômico, que sem sempre aparece clara, embora a urbanização seja quase sempre uma concomitante inevitável do processo de desenvolvimento econômico <sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Ver, por exemplo, Faissol (1976b, p.12).

#### 4.3.3 Sociais

Nenhum outro aspecto da questão urbana apresenta problemas tão sérios e de difícil solução quanto os ligados à qualidade de vida do homem da cidade <sup>21</sup>.

A magnitude do problema pode ser aferida pela análise dos indicadores que se seguem, extraídos das tabulações avançadas do Censo Demográfico de 1970.

---

<sup>21</sup> Por qualidade de vida devem ser entendidos aqueles direitos mínimos referentes ao atendimento das necessidades básicas do indivíduo: alimentação, habitação, segurança, trabalho, educação e saúde.

TABELA XVIII

SITUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS, SEGUNDO AS INSTALAÇÕES EXISTENTES, NAS REGIÕES METROPOLITANAS - 1970.

REGIÕES METROPOLITANAS	PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS				
	Com Ilumi nação Elē trica	Com Instalação de Água		Com Esgoto Sanitário	
		Rede Geral	Rede Geral, Poço ou Nas cente com Canaliz.Int.	Rede Geral	Rede Geral ou Fossa Séptica
São Paulo	94,6	60,5	75,4	7,6 *	59,4 *
Rio de Janeiro	90,6	79,9	75,7	39,5	63,5
Belo Horizonte	82,2	48,6	58,1	35,8	44,7
Recife	78,1	43,0	45,7	13,5	31,4
Salvador	77,1	51,2	53,7	10,5	30,4
Porto Alegre	87,8	67,4	72,9	31,0	54,6
Curitiba	89,5	46,1	61,1	26,5	51,1
Fortaleza	59,6	14,0	28,9	2,8	25,6
Belém	80,5	58,3	60,8	8,7	29,3
T O T A L	88,7	60,1	69,2	22,0	54,5

Fonte: BRASIL. IBGE. Grupo de Indicadores Sociais. Indicadores sociais para áreas urbanas. Rio de Janeiro, 1977, p. 20.

\* Estes dados estão subestimados por falta de informações para o Município de São Paulo.

## TABELA XIX

SITUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES RURAIS, SEGUNDO AS INSTALAÇÕES EXISTENTES, NAS REGIÕES METROPOLITANAS - 1970.

REGIÕES METROPOLITANAS	PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS				
	Com Ilumi nação Ele trica	Com Instalação de Água		Com Esgoto Sanitário	
		Rede Geral	Rede Geral Poço ou Nas cente com Canaliz.Int.	Rede Geral	Rede Geral ou Fossa Séptica
São Paulo	37,7	5,4	22,5	1,1 *	9,8 *
Rio de Janeiro	33,6	13,4	27,5	1,3	13,4
Belo Horizonte	30,4	11,0	17,5	4,2	8,0
Recife	21,3	7,3	9,4	2,1	5,9
Salvador	18,8	7,8	9,9	-	6,0
Porto Alegre	34,6	11,6	20,8	-	7,2
Curitiba	26,6	3,0	12,8	0,2	5,5
Fortaleza	6,5	1,2	2,9	-	1,8
Belém	24,0	5,5	13,2	-	4,0
T O T A L	28,0	7,5	17,1	1,0	7,8

Fonte:BRASIL.IBGE. Grupo de Indicadores Sociais. Indicadores sociais para áreas urbanas.Rio de Janeiro, 1977,p.20.

(\*) Estes dados estão subestimados por falta de informações para o Município de São Paulo.

A análise da Tabela XVIII levaa algumas constatações.

No que se refere à dotação de infra-estrutura domiciliar (energia elétrica, abastecimento d'água e instalação sanitária), os números demonstram que:

- a RM de Fortaleza é a que apresenta o menor número de domicílios com energia elétrica (59,6%), contra 94,6% registrados em São Paulo. As demais RMs variam de 90,6% (Rio de Janeiro) a 77,1% (Salvador);
- ainda a RM de Fortaleza é a mais carente no que se refere ao número de domicílios ligados ao sistema de abastecimento d'água, seja através de rede geral, poço ou nascente. Essa RM registra apenas 28,9% dos domicílios que contam com esse tipo de infra-estrutura. Os maiores índices aparecem no Rio (75,7%), São Paulo (75,4%) e Porto Alegre (72,9%). As outras RMs encontram-se em situação mais ou menos semelhante, com pequenas oscilações - a maior percentagem dentre elas foi registrada em Curitiba (61,1%) e a menor em Recife (45,7%);
- quanto à dotação de esgotamento sanitário via rede geral, Fortaleza mais uma vez lidera os percentuais mais baixos (2,8%), seguida de Belém (8,7%), Salvador (10,5%) e Recife (13,5%). As outras RMs encontram-se também em situação relativamente desfavorável, com o maior número de ligações registrado no Rio de Janeiro (39,5%) e o menor em Curitiba (26,5%).

Com relação à Tabela XIX e que considera os domicílios situados nas áreas rurais que circundam as RMs, a situação mostra-se ainda mais grave. Assim é que, do total de do

micílios permanentes rurais, somente 28,0% contam com iluminação elétrica, 7,5% são abastecidos de água através de rede geral, 17,1% contam com esse abastecimento por rede geral, poço ou nascente, 1,0% possuem esgotamento sanitário via rede geral, enquanto 7,8% são atendidos por rede geral ou fossa séptica.

Outro indicador bastante significativo da magnitude dos problemas sociais enfrentados pelo homem que habita a metrópole é encontrado no nível de instrução.

TABELA XX

PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO DE 5 ANOS E MAIS SEGUNDO O NÍVEL DE INSTRUÇÃO, NAS REGIÕES METROPOLITANAS

- 1 9 7 0 -

REGIÕES METROPOLITANAS	P A R T I C I P A Ç Ã O      D A      P O P U L A Ç Ã O					
	Analfabetos com 5 anos e Mais	De 5 a 11 anos Frequentan do o Curso Elementar	De 12 a 14 anos Com Curso E lementar Completo	De 15 a 24 Anos Fre - quentando o Curso Médio	De 25 Anos e Mais com Curso Médio Completo	De 25 Anos e Mais com Curso Sup . Completo.
São Paulo	17,5	64,0	65,2	21,8	13,8	3,0
Rio de Janeiro	18,5	69,4	41,5	25,3	16,6	3,8
Belo Horizonte	22,2	62,8	51,5	21,9	15,6	3,4
Recife	36,6	61,8	28,5	22,4	11,8	2,5
Salvador	26,5	68,5	29,1	30,3	13,4	3,2
Porto Alegre	16,6	67,6	43,6	25,3	15,8	3,5
Curitiba	17,4	62,5	53,7	22,1	14,6	4,0
Fortaleza	38,4	57,8	20,7	24,6	11,8	2,2
Belém	19,5	71,6	25,3	33,6	12,3	2,1
T O T A L	20,8	65,6	47,3	24,0	14,7	3,3

Fonte: BRASIL. IBGE. Grupo de Indicadores Sociais. Indicadores Sociais para áreas urbanas. Rio de Janeiro, 1977, p.64.



A população de mais de 5 anos, analfabeta, é representada nas RMs por um percentual bastante alto (20,8%), sendo as situações mais críticas as de Fortaleza (38,4%), Recife (36,6%), Salvador (26,5%) e Belo Horizonte (22,2%). Os índices mais baixos de analfabetismo encontram-se nas RMs de Porto Alegre (16,1%), Curitiba (17,4%) e São Paulo (17,5%). Tanto este indicador como todos os demais apresentados na Tabela XX evidenciam a relativa homogeneidade de todas as RMs brasileiras no que diz respeito ao nível de instrução dos seus habitantes.

As Tabelas que se seguem dizem respeito aos níveis de renda da população economicamente ativa nas RMs.

## TABELA XXI

PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA POR CLASSE DE RENDIMENTO MENSAL, NAS REGIÕES METROPOLITANAS - 1 9 7 0

REGIÕES METROPÓLITANAS	Até Cr\$ 200,00	De Cr\$ 201,00 a 400,00	De Cr\$401,00 a 1.000,00	De Cr\$ 1.001,00 a 2.000,00	Mais de Cr\$2.000,00
São Paulo	34,8	29,4	26,4	6,2	3,2
Rio de Janeiro	40,6	28,6	21,9	6,0	2,9
Belo Horizonte	54,2	25,2	14,2	4,3	2,1
Recife	64,3	20,2	10,4	3,4	1,7
Salvador	58,7	21,4	13,4	4,4	2,1
Porto Alegre	46,5	28,0	18,3	5,1	2,1
Curitiba	46,3	28,9	17,4	5,2	2,2
Fortaleza	73,7	14,1	8,6	2,6	1,0
Belém	59,4	22,6	13,0	3,7	1,4
TOTAL	43,6	27,2	21,0	5,5	2,7

Fonte: BRASIL.IBGE. Grupo de Indicadores Sociais. Indicadores sociais para áreas urbanas.  
Rio de Janeiro, 1977, p.52.

A verificação das Tabelas XXI e XXII evidencia de logo que a maior concentração da PEA ocorre na classe inferior de rendimentos, ou seja, abaixo de Cr\$200,00.

As classes de rendimento que se seguem, de Cr\$201,00 a Cr\$400,00 e de Cr\$401,00 a Cr\$1.000,00 são aquelas onde se encontram, ainda de forma significativa, grandes parcelas da PEA. A proporção de assalariados que recebiam em 1970 mais de Cr\$1.000,00 não atingia em nenhuma das RMs 7% da força de trabalho. E, finalmente, com relação ao rendimento mensal de mais de Cr\$2.000,00, cabe assinalar que nenhuma das RMs possuía mais de 4% de seus trabalhadores nesta faixa de rendimento.

Pela Tabela XXI verifica-se que são as RMs de São Paulo e Rio de Janeiro as que apresentam menor concentração relativa da PEA na classe de rendimento mais baixo, muito embora e ainda assim atinjam a elevada participação de 34,8% e 40,6%, respectivamente. Posicionam-se, a seguir, as RMs do Sul - Porto Alegre e Curitiba. No outro extremo da distribuição, com mais de 70% da PEA recebendo até Cr\$200,00, encontra-se a RM da Fortaleza, seguindo-se a de Recife, com 64,3% de sua força de trabalho nesta classe de rendimento.

No entanto, a comparação entre tais percentuais deve ser feita com os devidos cuidados, pois estando relacionados a bases absolutas de diferentes grandezas, apenas dão idéia da pobreza relativa (proporção da PEA nas faixas de renda mais baixas), maior nas regiões menos desenvolvidas, e en cobrem a pobreza absoluta, conceitos que serão adiante mais detalhados.

Admitindo-se que o percentual de pessoas que recebem até Cr\$200,00 seja um indicador de pobreza, verifica-se que nas

regiões metropolitanas 43,6% da PEA situam-se nesta faixa. Cabe acrescentar que somente as RMs da região Sudeste apresentam índices maiores nas faixas de rendimento superiores a Cr\$200,00. Todas as RMs situadas nas demais macrorregiões concentram sua PEA na faixa mais baixa de rendimento, conforme atesta a Tabela XXII.

TABELA XXII

POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA POR CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL NAS REGIÕES METROPOLITANAS, SEGUNDO MACRORREGIÕES.

1 9 7 0

REGIÕES METROPOLITANAS	Até Cr\$200,00	De Cr\$ 201,00 a 400,00	De Cr\$ 401,00 a 1.000,00	De Cr\$ 1.001,00 2.000,00	Mais de Cr\$ 2.000,00	TOTAL
Região Norte	96.321	36.787	21.036	5.978	2.327	170.911
(%)	(2,9)	(1,8)	(1,3)	(1,4)	(1,1)	(2,1)
Região Nordeste	392.645	202.349	115.834	37.363	17.498	1.142.228
(%)	(20,7)	(9,7)	(7,2)	(8,9)	(8,4)	(14,1)
Região Sudeste	2.199.649	1.629.572	1.333.831	337.972	171.264	5.962.055
(%)	(65,7)	(78,0)	(82,9)	(80,1)	(82,3)	(73,8)
Região Sul	359.338	219.148	139.118	39.641	16.846	808.693
(%)	(10,7)	(10,5)	(8,6)	(9,4)	(8,1)	(10,0)
Região Centro						
Oeste	-	-	-	-	-	-
(%)	-	-	-	-	-	-
TOTAL	3.347.953	2.087.856	1.609.819	420.819	207.935	8.083.887
(%)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)

Fonte: BRASIL. IBGE. Grupo de Indicadores Sociais. Indicadores sociais para áreas urbanas. Rio de Janeiro, 1977, p.57.

Na classe de rendimento mais alto, superior a dez salários mínimos, o posicionamento relativo das RMs é quase exatamente o inverso àquele referente à classe de renda mais baixa. Isto estabelece uma certa hierarquia das metrópoles, quanto à distribuição da força de trabalho segundo níveis de rendimentos recebidos. Assim, com maior proporção de trabalhadores na classe de rendimento mais alta estão as RMs de São Paulo (3,2%), Rio de Janeiro (2,9%) e em seguida as de Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador. Na última posição hierárquica surge, novamente, a RM de Fortaleza, cuja proporção da PEA que ganha mais de dez salários mínimos alcança apenas 1,0%.

Os dados quantitativos já mostrados fazem-nos reportar a duas questões de ordem qualitativa. A primeira diz respeito à cobertura dos déficits em termos de equipamentos infra-estruturais, questão que já foi discutida na seção 4.3.2.

A segunda questão que se coloca está ligada ao papel que deve desempenhar o Estado na minoração dos problemas surgidos com a metropolização<sup>22</sup>. Em outras palavras: o Estado, ao tentar dotar as áreas ocupadas pelos estratos mais baixos da pirâmide social de equipamentos infra-estruturais, poderá estar contribuindo para agravar a situação dessas populações, criando condições para que se inicie um processo de sua expulsão para áreas ainda mais afastadas e pior equipadas. Os investimentos infra-estruturais realizados nas periferias criariam melhores condições de habitabilidade e acessibilidade, o que tenderia a atrair segmentos mais bem dotados da sociedade, os quais "expulsariam" a população mais carente.

---

<sup>22</sup> Deve-se ao trabalho de Carlos Nelson F. dos Santos, "Novidades velhas nos modos de urbanização brasileiros", parte das idéias desenvolvidas nesta seção.

Nesse sentido, a urbanização brasileira tem servido, talvez melhor do que qualquer outro setor, para representar o grau de hierarquização da sociedade brasileira. A história recente da evolução metropolitana tem se caracterizado pela criação de áreas privilegiadas, algumas delas constituídas a partir da expulsão da população mais pobre.

Carlos Nelson F.dos Santos e Olga Bronstein afirmam que "nos conflitos entre as classes sociais urbanas -em contextos capitalistas dependentes como o nosso - têm prevalecido os interesses e privilégios dos grupos mais poderosos, traduzidos pela adoção de políticas, controles e mecanismos reguladores altamente elitistas. Especialmente no caso brasileiro atual, este processo, associado a uma prática política concentradora e antidistributiva, reflete-se na elitização dos espaços urbanos centrais e na consequente expulsão e 'periferização' das classes de baixa renda ".(Santos & Bronstein, 1978, p.10).

O papel que o Estado vem desempenhando nesse processo de elitização do espaço também é abordado pelos dois autores: "O setor público..., associado ao capital, contribuiu em muito para a atual conformação do solo metropolitano, seja por sua ação direta (erradicação de favelas, planos de renovação urbana, implantação de infra-estrutura); seja de forma indireta (legislação elitista, taxas crescentes, não controle da supervalorização da terra)-em ambos os casos com o objetivo de 'limpar' e beneficiar o núcleo urbano, às custas do restante da Região Metropolitana". (Santos & Bronstein, 1978, p.10 e 11).

Várias têm sido as abordagens teóricas desenvolvidas para explicar esse fenômeno. A mais recente dessas teorias explica-o a partir da concepção de que as cidades brasileiras são centros de difusão do capitalismo monopolista e de que o Estado assume o controle do espaço urbano para

desembaraçar o capital dos entraves que não representem possibilidades de lucro<sup>23</sup>.

Carlos Nelson F.dos Santos (1978, p.30) questiona essa a bordagem, argumentando que ela apresenta sérias dificuldades de tradução nas práticas reais do cotidiano<sup>24</sup>. A tese defendida por Carlos Nelson Santos é a de que o Estado no Brasil é o grande acumulador, que se vale da sua situação hegemônica para cobrir as deficiências do capital nacional e o desinteresse do capital internacional por certas áreas.

Esta situação conduz, então, a um paradoxo: o Estado tem que escolher onde alocar recursos escassos - em insumos à produção ou em facilidades de consumo coletivo. Ao optar pela primeira alocação, o Estado admite que existem problemas fora do seu controle e que terão que ser resolvidos pelos agentes envolvidos, por conta própria. Dessa forma, à medida que o Estado se desliga da segunda alternativa, aceita as ações de outros agentes e admite abrir mão de seu controle. Carlos Nelson F.dos Santos (1978, p.32 ) exemplifica essa postura do Estado demonstrando que a preocupação do setor público com problemas tipo transportes e habitação torna-se cada dia mais reduzida.

---

<sup>23</sup> Ver Brandão (1978).

<sup>24</sup> Pedro Castro também incursiona por linha semelhante à de Carlos Nelson, argumentando que "...provavelmente se evidenciará o fato de que, às distintas fases do desenvolvimento dos padrões de uso do solo em uma área urbana determinada, correspondem certas regras de jogo particulares (mediatizações) estabelecidas nas relações de intercâmbio entre as pessoas e grupos que já ocupavam ou passam a ocupar aquele solo ou sobre ele mantêm algum tipo de relacionamento". (Castro, 1974, p.281).

Assim é que o BNH tem preferido voltar-se para programas como saneamento básico, em detrimento dos programas habitacionais para famílias de baixa renda. Aqueles programas não chegam a interessar a maioria da população, em função das altas taxas que são cobradas pela prestação do serviço. Quanto ao setor de transportes de massa, implantam-se caros e sofisticados sistemas metroviários nos núcleos, enquanto o habitante da periferia continua sem atendimento. Assim, a população mais carente tem provado que pode reproduzir, por conta própria, as suas condições de existência e o Estado vem reconhecendo esse fato e simplesmente se omitindo.

Assim, o morador ou usuário metropolitano de baixa renda é visto das maneiras mais distantes e fantasiadas: manipulável, como pensam certos burocratas, ou necessitado de ajuda e compreensão, como acreditam outros. Se cada uma dessas visiões fosse verdadeira, de há muito esse contingente populacional já haveria desaparecido do cenário. Os dados sobre o crescimento da periferia demonstram, no entanto, que cada vez mais é ele quem está fazendo o cenário por sua própria conta.

Subsiste ainda outra dificuldade com relação ao papel do Estado, que é a de caber aos quadros técnicos e burocráticos entenderem e resolverem a questão da elitização do espaço urbano, uma vez que eles têm conhecimento insuficiente de situações que mudam com muita velocidade e possuem pouco poder real de interferência nos processos. Ou, como lembra Paul Singer, o planejador urbano está sofrendo da ideologia do romantismo tecnocrático, que significa a ambição de fazer a cidade tornar-se mais justa. Esse planejador, continua Singer, pode ter as mais belas e bem intencionadas idéias, mas ele próprio é resultado do período em que as aspirações coletivas, principalmente das camadas de baixa renda, foram



reprimidas no plano político. Como superar os estrangulamentos urbanos se aqueles mais diretamente interessados na superação desses gargalos não têm condições de se expressar? "E não será o planejador - por melhores que sejam suas intenções - que tampará esse buraco, substituindo-o". (Revista "Isto É " nº 79, de 28.06.78).

Os atores envolvidos na questão urbana procuram, então, sair para melhor reproduzir o espaço urbano: tecnologicamente, através da criação de solos artificiais, ou seja, os edifícios, o que permite a maximização da densidade de ocupação de um mesmo lugar; e socialmente, pela remoção de populações e de atividades dos locais tornados privilegiados.

Diante do exposto, vê-se que seja qual for o tipo de intervenção que o Estado venha a assumir (financeira ou administrativa), esta deverá ser extremamente cuidadosa<sup>25</sup>. Restam para o poder público duas alternativas: ou intervêm diretamente para disciplinar o uso do solo e melhorar as condições de vida dos habitantes da periferia, o que reporta à questão da expulsão da população para periferias ainda mais distantes; ou admite que, salvo pela possibilidade de mudanças radicais no modelo de desenvolvimento do país, os agentes envolvidos na questão da periferia estão fazendo os investimentos possíveis em face à demanda existente. Em outras palavras: resta ao planejamento urbano um espaço muito pequeno frente à força dos agentes que intervêm no processo de ocupação do solo, elitizando-o e "periferizando-o".

<sup>25</sup> David Vetter enfatiza ainda o caráter regressivo do sistema urbano, que é explicado, parcialmente, pela alta concentração da renda, do poder político e dos direitos sobre a terra urbana no grupo mais privilegiado. Essa concentração dificulta e até mesmo impossibilita o controle do uso do solo com os instrumentos tradicionais tipo zoneamento, disciplina de loteamento e renovação urbana. (Vetter, 1975, p.24).

Para melhor entender os aspectos sociais da metrópole, se lecionaram-se algumas variáveis - distribuição de renda, pobreza, migrações -, com o objetivo de apresentar um quadro mais completo da magnitude e da complexidade dos problemas sociais que os habitantes das cidades enfrentam.

#### 4.3.3.1 Distribuição de renda e pobreza

Existe uma relação positiva entre renda e tamanho urbano, já fartamente comprovada na literatura disponível. Celsius Lodder (1976, p.15-8); por exemplo, explica essa relação a través de três fatores: 1) polarização urbana ou crescimento espacial urbano não-equilibrado; 2) não-homogeneidade das populações urbanas; e 3) pagamentos de rendas compensatórias.

As Tabelas XXIII e XXIV mostram alguns indicadores capazes de confirmar essa relação.

TABELA XXIII

ATRIBUTOS ESCOLHIDOS DAS ÁREAS METROPOLITANAS - 1969

CIDADES	Grau de Industrialização	Produtividade de Média Mão-de-Obra Anual	Salário Médio Anual	Diferencial de Receita "Per Capita".	Densidade Média	Coeficiente de Especialização
São Paulo	10,6	20,9	5,8	81,7	3.991	0,15
Rio de Janeiro *	3,7	20,4	4,9	-	3.405	0,17
Curitiba	3,3	13,0	3,6	43,0	1.060	0,42
Porto Alegre *	4,5	15,9	3,9	57,7	1.873	0,19
Belo Horizonte*	3,3	17,5	4,1	32,0	2.713	0,29
Salvador *	1,2	12,9	3,3	31,0	2.456	0,26
Belém	1,8	9,6	2,6	25,2	606	0,42
Recife *	2,7	13,3	3,2	37,2	5.211	0,31
Fortaleza	1,9	9,6	2,2	19,2	1.821	0,31
Brasil	3,9	-	-	85,8	12	-

Fonte: LODDER, Celsius Antonio. Distribuição de renda nas áreas metropolitanas. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, p.16.

notas: a) Produtividade: Cr\$ 1.000 a preços de 1969.

b) Salários: Cr\$1.000 a preços de 1969.

c) Diferencial de receita "per capita": Cr\$ a preços de 1969.

d) Densidade habitantes p/km<sup>2</sup>

\* Correspondem às áreas metropolitanas.

TABELA XXIV

ESTRUTURA OCUPACIONAL DAS NOVE ÁREAS METROPOLITANAS - %

1 9 7 0

CATEGORIAS OCUPACIONAIS	São Paulo*	Rio de Janeiro*	Curitiba	Porto Alegre*	Belo Horizonte	Salvador*	Belém	Recife*	Fortaleza
Ocupações Administrativas	9,9	8,0	9,8	10,0	8,9	7,7	6,2	6,4	6,8
Ocupações Técnicas, Científicas e Afins	3,2	3,7	4,8	4,5	4,4	3,9	2,9	2,9	3,0
Ocupações Agrícolas e Extrativas	0,7	0,7	1,0	0,9	0,4	0,9	0,9	1,0	1,7
Ocupações da Indústria de Transformação	14,0	9,7	10,3	10,4	10,0	9,7	8,1	8,3	9,7
Ocupações da Indústria de Construção Civil	3,3	3,6	3,4	2,6	4,2	4,1	2,9	2,7	3,5
Outras Ocupações	11,7	6,1	6,9	7,8	5,8	5,6	5,2	5,6	6,2
Ocupações do Transporte, Comércio e Serviços.	21,9	21,4	20,4	19,8	22,3	21,7	19,0	20,6	18,9
Subtotal População Economicamente Ativa	49,7	43,4	46,4	45,6	45,9	43,9	37,2	39,2	40,1
População Não Ativa	50,3	56,5	53,6	54,4	54,1	56,1	62,8	60,8	59,9
T O T A L %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valor Absoluto **	5.957.643	5.106.564	457.301	931.375	909.439	721.630	446.207	1.088.841	612.321

Fonte: LODDER, Celsius Antonio. Distribuição de renda nas áreas metropolitanas. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, p.24

\* Áreas Metropolitanas

\*\* População de dez anos ou mais.

Na Tabela XXIII estão representados : 1) o grau de industrialização (proporção do emprego industrial na população urbana) e a produtividade média da mão-de-obra (razão entre o valor da transformação industrial e o emprego industrial), que foram tomados como indicadores aproximados dos efeitos da polarização; 2) o salário médio e o diferencial entre receita urbana total "per capita" e receita urbana própria "per capita", que mostram os efeitos dos pagamentos compensatórios; e 3) para indicar a não- homogeneidade da população urbana, foram adotados dois indicadores.

O primeiro é o constante da Tabela XXIV sobre a estrutura ocupacional de cada uma das áreas metropolitanas, que pode mostrar as diferenças de habilitação e qualificação. O segundo indicador consta da Tabela XXIII e refere-se ao coeficiente de especialização urbana, supondo-se que quanto maior é este coeficiente mais especializada é a cidade, e portanto, mais homogênea a sua população quanto às suas qualificações e habilitações..

Com base nesses dados, Lodder conclui que"... as metrópoles com maiores índices de polarização são também as de maior renda, maiores índices de pagamentos compensatórios, maior diversificação na estrutura ocupacional, maior densidade populacional e menor coeficiente de especialização, ou seja, 'proxies' do grau de homogeneidade de sua população". (1976, p.17).

Curitiba e Belém são as únicas cidades-exceções e como tal devem ser encaradas.

Explicada a relação entre renda e tamanho urbano, deve-se partir para o ponto crucial da questão, que é verificar como a renda gerada nas metrópoles está sendo distribuída

entre seus habitantes, o que, inevitavelmente, levará à a bordagem de questões como a pobreza, o desemprego e o sub emprego.

Já foi exaustivamente dito e repetido que a maior parte da riqueza nacional vem dos centros urbanos. Dados do IBRE da Fundação Getúlio Vargas dão conta de que, em 1973, a renda urbana representava 84,7% da renda interna do país<sup>26</sup>. Como esta renda vem sendo repartida é a grande questão que se coloca.

O coeficiente de Gini indica que as RMS situadas no Nordeste são aquelas onde a renda é mais concentrada - Salvador e Fortaleza com 0,59 e Recife com 0,58. Curitiba e Porto Alegre registram os mais baixos índices - 0,51 e 0,52, respectivamente, enquanto as demais RMS se equiparam mais ou menos em torno de 0,54<sup>27</sup>.

Lodder, comentando esses resultados, afirma que a proporção do nível de adequação diminui acentuadamente à medida que se compara as metrópoles do Sul com as do Nordeste, o que indica, nas cidades desta última região, a ausência de uma classe média urbana já totalmente formada. (Lodder, 1976, p.63).

---

<sup>26</sup> Muitos autores contestam as contas do IBRE. Tolosa (1977, p.71), por exemplo, dá, para 1970, uma participação da renda urbana em relação à renda nacional da ordem de 71%, enquanto o IBRE, para o mesmo ano, admite 85,4%. Celsius Lodder (1976, p.9) também critica os dados do IBRE.

<sup>27</sup> Para o Brasil o Coeficiente de Gini foi calculado por Langoni em 0,57 e por Fishlow em 0,63; para o setor urbano Fishlow o calcula em 0,58 (Langoni, 1973 e Fishlow, 1975).

Por outro lado, não é demais lembrar que o grau de concentração da renda pessoal no setor urbano agravou-se ainda mais nos anos sessenta, com o Coeficiente de Gini passando de 0,48 em 1960 para 0,55 em 1970, significando um acréscimo de quase 15% no período<sup>28</sup>.

O próximo passo, portanto, será o de analisar os indicadores de pobreza, desemprego e subemprego, que darão uma dimensão mais exata dos problemas distributivos que se registram nos centros urbanos do país.

Costuma-se distinguir dois conceitos de pobreza: a pobreza absoluta e a relativa. O primeiro conceito envolve a noção do mínimo necessário à subsistência, constando este mínimo de uma dieta básica e do atendimento de necessidades relativas a itens como saúde, vestuário e transporte.

Já a pobreza relativa diz respeito ao padrão de vida alcançado pela sociedade.

Milton Santos (1978, p.5-8) procura mostrar as dificuldades que os estudiosos enfrentam para levar a cabo a abordagem do problema da pobreza, mormente nos países subdesenvolvidos. Ele aponta como principais entraves: mã seleção do material da pesquisa; interpretação errônea dos dados disponíveis, uma vez que a elaboração das estatísticas é feita obedecendo a uma transferência de conceitos elaborados para os países desenvolvidos; ausência de definições teóricas compatíveis com a realidade do Terceiro Mundo; heterogeneidade das informações disponíveis, mudando-se os procedimentos quase que a cada recenseamento, variando-se

---

<sup>28</sup> Dados coligidos de Langoni (1972), que também demonstra que a concentração de renda no setor urbano é bem maior do que no setor primário. O coeficiente de Gini desse último setor cresceu de 0,42 em 1960 para 0,44 em 1970, mais 4,7%, portanto.

também os seus intervalos; dificuldade na definição dos limites urbanos; maior atenção atribuída ao fenômeno das favelas do que à situação da pobreza como um todo.

Em que pese a respeitada posição de Milton Santos (1978, p.8-10) com relação à deficiência e até mesmo à falácia que cobrem os dados estatísticos (e suas interpretações) sobre a pobreza, bem como a dificuldade de se definir a pobreza, tal tarefa será aqui empreendida com o intuito de esclarecer, ao menos, a magnitude do problema. procurar-se-á, portanto, verificar a dimensão do problema mais do que suas causas, que são tão controvertidas<sup>29</sup>.

Os dados estatísticos aqui apresentados terão assim uma função meramente descritiva, uma vez que se admitem as dificuldades de abordar a questão, conforme descrito por Milton Santos. Celsius Lodder (1976, p.58-63) apresenta a seguinte tabela, onde são arbitrariamente considerados três níveis absolutos de renda, cada um dos quais indicando certa qualidade de vida e que ele denominou de subsistência, adequação e conforto. Vivem em nível de subsistência aqueles que percebem até um salário mínimo. Encontra-se em estado de adequação a parcela da população com renda pessoal acima do nível de subsistência mas inferior à renda média da área metropolitana considerada. Aqueles que se encontram no nível de conforto são os que ganham acima da renda média urbana.

---

<sup>29</sup> Milton Santos (1978, p.15-22) sintetiza as diversas teorias que procuram explicar a pobreza. Ele próprio tem a sua explicação: as raízes da "crise urbana" e de suas consequências, entre elas a pobreza, encontram-se no sistema mundial. As explicações devem ser buscadas, portanto, fora dos países subdesenvolvidos.



## TABELA XXV

## POPULAÇÃO POBRE NAS ÁREAS METROPOLITANAS

1 9 7 0

QUALIDADE DE VIDA	São Paulo	Rio de neiro	Ja	Curitiba	Porto Ale gre	Belo Hori zonte	Salvador	Belém	Recife	Fortaleza
	Absoluto %	Absoluto %	Absoluto %	Absoluto %	Absoluto %	Absoluto %	Absoluto %	Absoluto %	Absoluto %	Absoluto %
Subsistência										
Pessoal	1.078.130 35	988.740 40	90.215 40	211.567 44	232.365 52	150.811 46	82.696 47	224.420 50	145.963 57	
Subsistência										
Familiar*	774.493 13	970.247 19	82.314 18	195.589 21	254.643 28	194.840 27	120.476 27	370.206 34	226.559 37	
Adequação	1.725.008 56	1.235.925 50	83.449 37	158.675 33	111.714 25	108.190 33	61.582 35	148.117 33	56.337 22	
Conforto	277.233 9	247.184 10	51.873 23	110.591 23	102.776 23	68.848 21	31.671 18	76.302 17	53.775 21	
População										
Produtiva**	3.097.974 52	2.451.151 48	224.077 49	481.315 52	445.625 49	324.734 45	174.021 39	446.425 41	257.175 42	

Fonte: LODDER, Celsius Antonio. Distribuição de renda nas áreas metropolitanas. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, p.59.

- \* Foi utilizada uma base percentual diferente neste caso: subtraímos pessoas "sem declaração" da PEA e incluímos "sem rendimentos" no numerador da relação. Nos demais casos a base foi a população produtiva.
- \*\* Aqui a base utilizada foi a população total da área metropolitana. Aritmeticamente, equivale à população urbana total menos população sem rendimentos e população sem declaração. Difere do conceito de PEA por incluir não ativos que recebem renda.

Lodder chama a atenção para a aparente incoerência que os dados absolutos deixam transparecer, isto é, enquanto no Sul o número de pobres, pelo critério da renda pessoal, é maior do que o número destes pelo critério da renda familiar, no Nordeste este resultado mostra-se invertido, apresentando-se a pobreza a nível familiar maior do que a pobreza a nível pessoal. A explicação encontrada por Lodder foi de o número de dependentes não-ativos em cada família ser muito maior nas metrópoles do Nordeste do que nas do Sul. Possivelmente, ainda segundo Lodder, isso seria resultado de padrões culturais que obrigam o nordestino a impedir que sua mulher ou filhos trabalhem, ou talvez porque no Sul as oportunidades de emprego são maiores.

Quanto aos indicadores de desemprego e subemprego, os números também expressam uma visão pessimista:

TABELA XXVI

DESEMPREGO ABERTO NAS ÁREAS METROPOLITANAS - % - 1970

ÁREAS METROPOLITANAS	TAXAS DE DESEMPREGO ABERTO		
	Total	Mulheres	Homens
São Paulo	3,2	0,7	2,5
Rio de Janeiro	3,7	0,6	3,1
Curitiba	1,8	0,4	1,4
Porto Alegre	2,1	0,6	1,5
Belo Horizonte	3,6	0,7	2,9
Salvador	3,7	0,8	2,9
Belém	3,5	0,5	3,0
Recife	6,4	1,3	5,1
Fortaleza	5,5	1,0	4,5

Fonte : LODDER, Celsius Antonio. Distribuição de renda nas áreas metropolitanas. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, p.61.

## TABELA XXVII

INDICADORES DE SUBEMPREGO URBANO - %  
1970

ÁREAS METROPOLITANAS	Menos de 15 horas Semanais Trabalha das	Menos de 39 horas Semanais Trabalha das.
São Paulo	0,8	7,9
Rio de Janeiro	1,3	13,5
Curitiba	0,8	12,7
Porto Alegre	1,2	14,6
Belo Horizonte	0,8	15,3
Salvador	1,2	14,4
Belém	1,2	13,6
Recife	1,6	15,8
Fortaleza	1,2	16,2

Fonte: TOLOSA, Hamilton C.O mercado de trabalho urbano no Bra  
sil. In: KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e po  
lítica urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976, p.91

Os índices de desemprego nas metrópoles do Nordeste são os  
mais altos entre as nove regiões metropolitanas, em Recife,  
chegando a 6,4% de desemprego aberto na população ativa<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Outro aspecto referente ao emprego e que deve ser analisado é a ques  
tão da rotatividade da mão-de-obra no mercado de trabalho. Infelizmen  
te não existem dados tabulados a respeito por regiões metropolita  
nas. Deve ser ressaltada, no entanto, uma das conclusões a que che  
gou uma pesquisa realizada na Grande São Paulo sobre o assunto: em  
quase todos os setores observa-se uma tendência de maior rotativi  
dade da mão-de-obra menos qualificada. Tendo em vista que a grande maio  
ria de mão-de-obra empregada inclui-se nessa categoria, infere-se que  
a insegurança trazida pela rotatividade é substancialmente relevan  
te para grandes contingentes da PEA no Brasil. (Pastore, 1976, p.558).

Hamilton Tolosa (1977, p.79-87) chama a atenção para a gravidade das seguintes situações, colocadas em termos de centros urbanos:

- os dados da PNAD para o quarto trimestre de 1973 mostram que 34,5% da PEA urbana possuía rendimentos inferiores ao salário mínimo local. Este percentual eleva-se para 66,8% caso se considere o limite de dois salários mínimos locais. Essa percentagem varia amplamente entre regiões, passando de um mínimo de 23,4% nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo para um máximo de 57% no Nordeste;
- a percentagem da PEA urbana trabalhando menos de 39 horas semanais é de 14,5% em São Paulo e Rio de Janeiro e de 21% no Nordeste.

A nível de regiões metropolitanas, os números apresentados por Tolosa não são menos assustadores:

- 8,5 milhões de pessoas economicamente ativas possuem rendimentos inferiores ao salário mínimo local. Com a elevação da linha de pobreza para dois salários mínimos, este número cresce para 14,6 milhões de pessoas ativas e cerca de 3,0 milhões de famílias;
- em termos regionais, as RMs situadas no Nordeste apresentam índices de pobreza em torno de 50%. Mesmo considerando a renda familiar, as percentagens mostram-se altas, entre 25% e 30%.

#### 4.3.3.2 Migrações

A inclusão da análise sobre a situação do migrante nas RMs justifica-se sob os enfoques tanto qualitativo como quantitativo. Isto porque os migrantes que residiam nas nove regiões metropolitanas brasileiras, em 1970, representavam: cerca de 36% de todos os migrantes no Brasil; aproximadamente um terço dos migrantes intercensitários, isto é, pessoas que se deslocaram pelo menos uma vez durante o período 1960/70; e 62% da PEA agregada dessas mesmas regiões.

A procura de melhores oportunidades sócio-econômicas é em geral apresentada como o principal fator de motivação migratória. Parte-se do suposto de que os migrantes respondem principalmente às oportunidades espacialmente diferenciadas de emprego, reais ou não, uma vez que é através da inserção econômica no mercado de trabalho que os migrantes podem realizar suas expectativas de bem-estar social e econômico<sup>31</sup>.

Faissol (1973 a, p.5-6) acentua que existem duas dimensões básicas do processo migratório: uma horizontal espacial e outra vertical estrutural. Citando Akinlawon Mabogunje<sup>32</sup>, Faissol observa que "essencialmente, migração rural-urbano representa uma transformação da estrutura nodal básica de uma sociedade, na qual pessoas migram de comunidades pequenas, principalmente de natureza agrícola, para outras maiores, de natureza não agrícola. Ao lado dessa dimensão espa

---

<sup>31</sup> Milton da Mata (1973, p.717 e 740) enfatiza a predominância dos fatores de ordem econômica sobre os demais, afirmando-se basicamente, como reação a desequilíbrios no mercado de trabalho.

<sup>32</sup> Mabogunje procurou enquadrar a teoria sobre o processo de migração rural-urbano dentro do contexto da teoria de sistemas.

cial (horizontal) do movimento, há também uma dimensão só cio-econômica (vertical), que envolve uma permanente trans formação de técnicas, atitudes, motivações e padrões de com portamento tais que capacitam o migrante a romper completamen te com o seu passado rural e tornar-se inteiramente com prometido com uma existência urbana. Uma permanência do pro cesso de transferência é, pois, a essência do movimento ". (Faissol, 1973 a, p.5 e 6).

Recente trabalho elaborado por George Martine e José Carlos Peliano (1978) parte do pressuposto de que ao se avaliarem as consequências da migração, para as áreas de destino ou para os próprios migrantes, assume particular importância a ma neira pela qual estes se integram na estrutura ocu pacional. Partindo daí, os autores citados chegam a conclusões bastan te interessantes e algumas bem inovadoras, quanto à situa ção dos migrantes no mercado de trabalho metropolitano. Es sas conclusões podem ser assim resumidas:

1. Os migrantes correspondem a pouco menos de dois terços da PEA agregada das nove RMs e predominam sobre o esto que de naturais. A participação elevada dos migrantes re centes (0-2 anos de residência) sugere que a migração ' contribui decisivamente para a formação e manutenção de uma reserva de mão-de-obra no mercado. É o que demon stra a Tabela XXVIII.

TABELA XXVIII

COMPOSIÇÃO (%) DA PEA MASCULINA E FEMININA POR "STATUS" MIGRATÓRIO:

REGIÕES METROPOLITANAS - 1970

REGIÕES METROPOLITANAS	MIGRANTES POR TEMPO DE RESIDÊNCIA-ANOS					Total Não-Mi- grante	Total, PEA N = 100 %
	0 - 2	3 - 5	6 - 10	11 e +	Total		
a) Homens							
São Paulo	13,5	8,3	12,6	34,7	69,1	30,9	2.214.913
Rio de Janeiro	10,0	6,4	8,9	35,6	60,9	39,1	1.693.848
Belo Horizonte	13,0	9,7	13,1	32,6	68,4	31,6	353.883
Porto Alegre	12,0	7,7	10,5	32,6	62,8	37,2	366.564
Curitiba	12,0	8,1	8,9	23,3	52,3	47,7	204.658
Recife	10,3	6,2	6,9	23,8	47,2	52,8	349.048
Salvador	9,3	5,0	6,8	22,6	43,7	56,3	243.941
Fortaleza	8,9	5,7	7,0	23,2	44,8	55,2	210.639
Belém	5,9	4,4	5,3	17,3	32,9	67,1	122.025
T O T A L	11,6	7,3	10,3	32,4	61,6	38,4	5.759.519
b) Mulheres							
São Paulo	14,2	9,0	13,0	30,1	66,3	33,7	867.044
Rio de Janeiro	11,5	6,9	9,2	33,6	61,2	38,8	664.222
Belo Horizonte	15,9	10,6	13,2	31,2	70,9	29,1	164.609
Porto Alegre	13,3	8,5	11,1	31,6	64,5	35,5	163.309
Curitiba	14,8	9,5	10,3	23,7	58,3	41,7	74.162
Recife	14,1	7,0	7,8	23,4	52,3	47,7	142.642
Salvador	12,9	7,3	8,0	22,1	50,3	49,7	111.140
Fortaleza	12,2	6,3	8,1	23,1	49,7	50,3	84.818
Belém	7,9	5,3	5,9	15,5	34,6	65,4	48.886
T O T A L	13,3	8,1	10,8	29,7	61,9	38,1	2.320.832

Fonte: MARTINE, George & PELIANO, José Carlos P. Migrantes no mercado de trabalho metropolitano. Brasília, IPEA/IPLAN, 1978, p.10.

2. A inserção da população migrante na estrutura ocupacional das RMs é condicionada pela base econômica da região e, em nível menor, pela composição etária dos diversos grupos. O determinante imediato da ocupação do migrante é dado, portanto, pela estrutura e modos de produção metropolitanos, que se manifestam nas diferenças existentes entre as RMs no que tange à predominância de setores e atividades.



TABELA XXIX

PARTICIPAÇÃO (%) DA PEA FEMININA EM OCUPAÇÕES E CATEGORIAS OCUPACIONAIS SELECIONADAS, POR "STATUS" MIGRATÓRIO:  
REGIÕES METROPOLITANAS - 1970

REGIÕES METROPOLITANAS	Ocupações de Escritório, Ensino Primário e Balconistas						Profissionais, Técnicos e Comerciantes						Au de	Ocupações nas Indústrias Têxtil, Couro e Vestuário						Serviços Domésticos					
							Nível Médio																		
	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N		0-2	3-5	6-10	11e+	M	N	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N
São Paulo	13	16	17	21	18	32	7	9	9	13	9	12	9	11	13	14	12	13	54	46	37	28	38	18	
Rio de Janeiro	12	15	18	21	18	35	6	9	11	14	11	14	4	6	8	9	7	7	68	61	52	41	50	27	
Belo Horizonte	17	20	23	25	22	32	5	8	10	13	9	10	4	5	6	7	6	6	65	57	48	37	48	36	
Porto Alegre	18	21	25	24	23	30	10	13	15	16	14	12	8	10	12	14	12	10	51	40	31	26	34	28	
Curitiba	18	22	28	28	21	31	10	11	14	16	14	11	4	4	5	5	5	4	56	48	34	26	38	26	
Recife	12	15	20	18	16	24	7	9	10	13	10	10	4	6	7	9	7	8	69	58	50	42	53	40	
Salvador	10	13	19	19	16	25	6	6	11	15	10	14	3	4	6	8	6	8	75	68	55	41	56	37	
Fortaleza	9	14	22	22	18	20	7	9	12	15	12	11	7	11	11	12	11	10	64	47	36	29	41	33	
Belém	11	16	22	21	18	29	6	4	10	11	10	11	5	5	8	9	7	6	74	63	45	40	52	37	

Fonte : MARTINE, George & PELIANO, José Carlos P. Migrantes no mercado de trabalho metropolitano. Brasília, IPEA/IPLAN, 1978, p.45.

OBS:M - total migrantes e N - total não - migrantes.

TABELA XXX

PARTICIPAÇÃO (%) DA PEA MASCULINA EM OCUPAÇÕES E CATEGORIAS OCUPACIONAIS SELECIONADAS, POR "STATUS".  
MUNICÍPIO: REGIÕES METROPOLITANAS - 1970\*

CATEGORIAS OCUPACIONAIS	São Paulo					Rio de Janeiro					Belo Horizonte				
	0-2	3-5	6-10	11e + M	N	0-2	3-5	6-10	11e + M	N	0-2	3-5	6-10	11e + M	N
1. Ocupações e Construção Civil (Excluindo Metres-de-Obras)	17	12	11	9	11	5	23	16	14	13	13	8	21	20	16
a) Serventes de Pedreiros	8	4	3	2	3	1	12	6	5	5	5	3	11	8	6
2. Ocupações de Escritório (Auxiliares de Escritórios, Almoxtarifos)	6	6	6	6	6	12	5	5	5	6	6	10	8	7	6
3. Ocupações do Setor de Transportes e Comunicações (Motoristas, Maquinistas etc)	4	5	6	7	6	6	5	6	6	7	7	7	5	6	6
4. Serviços Pessoais Não-Domésticos (Porteiros, Vigias, Serventes, Conzinheiros, Garçons, etc).	8	8	7	6	7	5	12	13	13	10	10	7	8	8	7
5. Ocupações das Indústrias Mecânica e Metalúrgica	8	9	11	10	10	9	5	6	6	6	6	6	5	6	7
6. Proprietários de Nível Médio (Comerciantes, Hotelheiros e Donos de Pensão).	2	3	4	7	5	4	2	2	4	4	4	3	3	3	4
7. Ocupações Secundárias do Comércio (Balconistas e Entregadores) e Vendedores de Jornais e Revistas.	4	4	4	3	4	5	7	7	7	6	6	6	7	6	6
8. Técnicos e Auxiliares de Nível Médio	3	3	4	5	4	6	3	3	4	5	4	6	3	4	4
9. Vendedores Ambulantes	2	2	3	3	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2

CATEGORIAS OCUPACIONAIS	Porto Alegre					Curitiba					Recife				
	0-2	3-5	6-10	11e + M	N	0-2	3-5	6-10	11e + M	N	0-2	3-5	6-10	11e + M	N
1. Ocupações e Construção Civil (Excluindo Mestres de Obras)	13	11	9	8	9	8	17	13	10	9	10	8	12	13	12
a) Serventes e Pedreiros	6	4	3	2	3	3	8	4	3	2	3	2	5	5	4
2. Ocupações de Escritório (Auxiliares de Escritórios, Datilografos, Almoxtarifos).	7	8	7	7	7	10	6	7	7	7	7	8	6	5	5
3. Ocupações do Setor de Transportes e Comunicações (Motoristas, Maquinistas etc).	6	8	7	7	7	7	6	7	8	8	7	7	7	8	8
4. Serviços Pessoais Não-Domésticos (Porteiros, Vigias, Serventes, Conzinheiros, Garçons, etc).	8	6	6	6	6	5	7	6	5	4	5	3	9	10	9
5. Ocupações das Indústrias Mecânica e Metalúrgica	9	9	9	8	8	7	6	6	6	6	6	5	5	5	5
6. Proprietários de Nível Médio (Comerciantes, Hotelheiros e Donos de Pensão).	3	4	5	7	5	4	3	4	5	6	5	5	3	5	7
7. Ocupações Secundárias do Comércio (Balconistas e Entregadores) e Vendedores de Jornais e Revistas.	4	4	4	4	4	5	5	5	4	3	4	3	5	5	4
8. Técnicos e Auxiliares de Nível Médio	4	5	5	6	5	5	3	4	5	6	6	3	4	3	4
9. Vendedores Ambulantes	1	1	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	4	5	5

CATEGORIAS OCUPACIONAIS	Salvador					Fortaleza					Belém				
	0-2	3-5	6-10	11e + M	N	0-2	3-5	6-10	11e + M	N	0-2	3-5	6-10	11e + M	N
1. Ocupações e Construção Civil (Excluindo Mestres de Obras).	23	17	14	14	16	15	20	13	12	11	14	12	12	10	10
a) Serventes de Pedreiro	13	7	6	5	7	5	10	5	4	3	5	4	6	4	3
2. Ocupações de Escritório (Auxiliares de Escritórios, Almoxtarifos)	5	7	7	5	6	8	3	6	7	5	5	7	4	6	4
3. Ocupações do Setor de Transporte e Comunicações (Motoristas, Maquinistas etc).	5	6	6	7	6	3	6	7	8	9	8	6	6	5	7
4. Serviços Pessoais Não-Domésticos (Porteiros, Vigias, Serventes, Conzinheiros, Garçons, etc).	9	10	9	8	8	8	8	7	6	7	7	6	6	6	6
5. Ocupações das Indústrias Mecânica e Metalúrgica	5	4	5	5	5	7	3	6	4	5	5	6	4	5	4
6. Proprietários de Nível Médio (Comerciantes, Hotelheiros e Donos de Pensão).	3	5	5	8	6	4	7	8	10	11	9	7	1	5	8
7. Ocupações Secundárias do Comércio (Balconistas e Entregadores) e Vendedores de Jornais e Revistas.	6	7	7	4	5	5	5	5	7	4	5	4	4	6	5
8. Técnicos e Auxiliares de Nível Médio	3	4	4	4	4	4	2	3	4	4	4	4	3	4	4
9. Vendedores Ambulantes	4	4	4	4	4	3	6	5	5	6	5	7	7	6	8

Fonte: MARTINE, George & FELIANO, José Carlos P. Migrantes no mercado do trabalho metropolitano. Brasília, IPEA/IPLAN, 1978, p.32.

Fato que se destaca, pela observação dos números apresentados nas Tabelas XXIX e XXX é que nas metrópoles aqui classificadas como nacionais, Rio de Janeiro e São Paulo, os padrões de diferenciação nas populações masculina e feminina, entre diversos grupos de migrantes e naturais, tendem a ser sempre mais acentuados e sistemáticos, sugerindo que estes poderiam ser o protótipo da adaptação migratória a ser esperada nas grandes cidades brasileiras.

3. A análise da estratificação ocupacional revela a grande concentração de todos os grupos populacionais nos estratos de baixa qualificação e remuneração; estes abrangem cerca de três quintos da PEA masculina e acima desse nível para a PEA feminina.

ESTRATIFICAÇÃO OCUPACIONAL (8) DA PEA MASCULINA POR "STATUS" MIGRATÓRIO, SEGUNDO LOCAL DE RESIDÊNCIA  
(IDADE PADRONIZADA): REGIÕES METROPOLITANAS - 1970<sup>a</sup>

Estratos Ocupacionais		São Paulo						Rio de Janeiro						Belo Horizonte						Porto Alegre						Curitiba					
e																															
Local de Residência		0-2	3-5	6-10	11+	M	N	0-2	3-5	6-10	11+	M	N	0-2	3-5	6-10	11+	M	N	0-2	3-5	6-10	11+	M	N	0-2	3-5	6-10	11+	M	N
Estrato 1																															
Núcleo		46	40	37	30	35	26	53	43	46	39	43	33	43	45	41	35	39	34	35	32	36	30	31	31	38	31	31	28	32	2
Periferia		43	39	37	31	36	34	49	47	47	42	45	44	NC	NC	NC	NC	NC	NC	42	40	40	37	39	44	NC	NC	NC	NC	NC	1
Área Metropolitana		45	39	36	30	35	27	50	47	46	40	44	36	47	44	41	36	41	36	39	36	35	33	35	35	39	35	31	28	32	2
Estrato 2																															
Núcleo		33	34	36	34	35	31	25	27	27	30	29	28	26	29	30	30	29	32	27	28	27	29	28	28	34	34	32	34	33	2
Periferia		39	42	42	42	41	39	35	37	37	37	36	36	NC	NC	NC	NC	NC	NC	44	40	40	41	40	33	NC	NC	NC	NC	NC	1
Área Metropolitana		35	36	38	36	37	31	31	33	32	21	31	31	30	32	33	32	31	33	34	35	34	34	34	29	34	35	34	35	34	2
Estrato 3																															
Núcleo		13	17	19	24	20	29	12	13	16	21	18	34	16	18	18	23	20	22	24	26	27	25	25	26	18	20	24	25	22	2
Periferia		13	14	17	21	17	21	12	12	13	16	14	15	NC	NC	NC	NC	NC	NC	12	16	15	16	15	16	NC	NC	NC	NC	NC	1
Área Metropolitana		14	16	18	24	19	28	12	13	15	19	17	22	16	16	17	20	18	20	17	20	20	21	20	23	17	19	23	25	22	2
Estrato 4 e 5																															
Núcleo		7	9	8	11	10	15	9	11	10	10	9	13	9	9	10	13	12	13	15	14	15	14	15	15	10	10	12	14	13	1
Periferia		4	4	4	5	5	5	4	3	3	5	4	4	NC	NC	NC	NC	NC	NC	4	5	4	6	5	6	NC	NC	NC	NC	NC	1
Área Metropolitana		6	3	8	9	8	14	7	6	8	8	8	11	8	8	9	11	10	11	9	9	10	11	11	12	9	11	11	13	12	1
Total PEA Masculina																															
Núcleo						1.408.255					889.712					241.738						183.951						127.496			
Periferia						465.452					526.636					57.287						124.651						24.644			
Área Metropolitana						1.873.627					1.416.348					299.025						308.602						152.140			

Estratos Ocupacionais		Recife						Salvador						Fortaleza						Belém					
e																									
Local de Residência		0-2	3-5	6-10	11+	M	N	0-2	3-5	6-10	11+	M	N	0-2	3-5	6-10	11+	M	N	0-2	3-5	6-10	11+	M	N
Estrato 1																									
Núcleo		83	76	72	71	76	68	81	79	76	68	75	65	83	78	70	84	72	69	77	79	73	74	77	65
Periferia		73	74	75	70	70	73	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana		79	77	72	71	76	69	81	79	76	69	76	68	83	77	71	64	73	72	77	79	73	74	77	65
Estrato 2																									
Núcleo		2	3	3	4	3	5	2	3	3	4	3	5	2	4	4	6	5	4	4	2	5	4	3	4
Periferia		5	5	4	5	5	5	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana		3	3	3	4	3	5	2	3	3	4	3	5	2	4	4	6	5	3	4	2	5	4	3	4
Estrato 3																									
Núcleo		11	15	20	19	15	21	13	12	16	21	16	24	12	15	22	24	19	22	10	15	18	18	15	25
Periferia		19	17	21	22	23	20	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana		14	15	20	20	16	21	13	13	16	21	16	23	12	17	22	24	18	20	10	15	18	18	16	25
Estrato 4 e 5																									
Núcleo		4	6	5	5	5	5	3	5	5	6	5	6	2	3	3	6	5	5	9	4	3	5	4	5
Periferia		2	3	2	3	2	1	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana		3	5	4	5	4	5	3	4	4	6	5	6	2	3	3	5	4	5	9	4	3	4	4	5
Total PEA Feminina																									
Núcleo						102.620					100.749					70.698						45.246			
Periferia						30.407					4.972					6.835						589			
Área Metropolitana						133.027					105.721					77.533						45.835			

Ponte, MARTINE, George & PELIANO, José Carlos P. Migrantes no mercado de trabalho metropolitano. Brasília, IPÊA/IELAN, 1978, p.60.

\* A tabela exclui ocupações agrícolas, assim como ocupações indefinidas, não declaradas ou não estratificáveis

NOTA: NC = não computado, M = total migrantes e N = total não-migrantes.

TABELA XXXII

ESTRATIFICAÇÃO OCUPACIONAL (%) DA PEA FEMININA POR STATUS MIGRATÓRIO, SEGUNDO LOCAL DE RESIDÊNCIA  
(DE PADRONIZADA): REGIÕES METROPOLITANAS - 1970<sup>a</sup>

Estratos Ocupacionais e Local de Residência	São Paulo						Rio de Janeiro						Belo Horizonte						Porto Alegre						Curitiba					
	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N
Estrato 1																														
Círculo	81	76	73	63	72	51	83	81	76	69	75	49	77	77	73	66	72	61	72	69	63	62	67	58	73	72	65	59	67	55
Periferia	77	73	71	63	70	61	79	77	76	68	74	70	NC	NC	NC	NC	NC	NC	77	77	75	71	75	71	75	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana	78	75	72	63	70	53	82	80	76	69	75	54	76	76	73	66	72	62	74	72	69	64	69	61	73	71	65	58	57	56
Estrato 2																														
Círculo	3	6	7	8	7	8	3	3	4	5	4	6	2	4	4	4	4	5	5	6	6	7	6	6	5	4	6	7	5	6
Periferia	7	7	8	9	8	9	4	5	5	4	4	5	NC	NC	NC	NC	NC	NC	7	7	6	7	6	6	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana	6	6	7	8	7	8	3	3	4	5	4	6	3	4	4	5	4	5	5	6	6	7	6	6	5	4	5	7	5	6
Estrato 3																														
Círculo	12	14	16	24	16	34	9	11	15	20	15	35	16	17	19	23	19	27	17	17	23	24	20	29	17	18	24	27	22	31
Periferia	14	17	18	25	19	28	14	15	18	22	19	22	NC	NC	NC	NC	NC	NC	14	13	17	20	19	20	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana	12	15	18	24	19	34	11	12	16	21	16	31	16	16	19	23	19	27	17	15	20	23	19	26	17	19	24	27	22	32
Estrato 4 e 5																														
Círculo	4	3	4	5	4	7	4	4	4	6	5	9	5	4	4	6	5	6	7	8	8	7	7	7	5	5	5	7	6	7
Periferia	2	3	2	2	2	3	2	2	3	4	3	3	NC	NC	NC	NC	NC	NC	2	3	2	2	2	2	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana	3	3	3	4	4	6	4	4	4	5	5	8	4	4	4	6	5	6	4	6	6	6	6	6	4	5	5	7	6	6
Total PEA Feminina																														
Círculo		639.529						460.982						139.952						108.579						61.383				
Periferia		145.392						172.166						18.351						46.938						7.137				
Área Metropolitana		784.921						633.058						158.303						155.518						68.250				

Estratos Ocupacionais e Local de Residência	Recife						Salvador						Portaleza						Belém					
	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N	0-2	3-5	6-10	11e+	M	N
Estrato 1																								
Círculo	46	44	44	42	44	41	48	42	44	40	45	40	51	44	41	41	44	43	45	48	46	37	43	41
Periferia	46	50	46	49	47	54	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana	46	47	44	45	45	44	48	43	43	41	45	38	51	45	42	41	45	45	47	47	46	37	43	41
Estrato 2																								
Círculo	24	24	24	28	26	32	25	27	27	31	27	35	26	30	27	29	28	30	29	27	28	35	30	36
Periferia	33	34	35	32	24	33	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana	29	30	30	28	29	32	28	27	30	32	29	36	27	29	27	29	28	30	30	27	30	34	31	35
Estrato 3																								
Círculo	17	20	20	20	19	19	15	19	19	20	18	19	16	20	24	21	20	19	14	18	18	21	19	18
Periferia	15	12	15	14	14	11	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana	16	16	18	18	17	16	15	19	18	18	18	16	16	20	24	22	20	19	16	17	18	21	18	17
Estrato 4 e 5																								
Círculo	14	12	12	10	11	8	11	12	10	10	10	8	5	6	7	8	7	7	11	8	6	8	8	7
Periferia	5	4	4	4	4	2	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Área Metropolitana	9	7	8	8	9	8	9	10	9	10	9	8	5	6	7	8	7	6	8	8	6	8	8	6
Total PEA Masculina																								
Círculo		173.347						186.108						141.101						100.311				
Periferia		100.093						20.889						12.987						3.027				
Área Metropolitana		273.440						206.997						154.088						103.338				

de MARTINE, George & PERLAW, José Carlos P. Migrantes no mercado de trabalho antropológico, Brasília, IPEA/PLAN, 1978, p. 61

\* A tabela exclui atividades agrícolas assim como ocupações indefinidas, não declaradas e não estratificáveis.

NOTA: NC - não computado, M = total migrantes e N = total não migrantes.

A estratificação ocupacional entre os homens revela maiores benefícios relativos para os naturais apenas no Rio de Janeiro e em São Paulo, e entre as mulheres, as naturais levam vantagens sobre as migrantes na maioria das RMs. Entretanto, os migrantes, homens e mulheres, conseguem gradativa melhoria ocupacional quanto mais tempo permanecem integrados nos mercados de trabalho metropolitanos.

Ressalta-se, ainda, que existe uma certa relação entre estratificação ocupacional e local de residência, que influencia o posicionamento ocupacional de migrantes e naturais. Verifica-se, desse modo, uma situação sócio-econômica mais vantajosa no núcleo em detrimento da periferia, e que condiciona a oferta de melhores oportunidades ocupacionais.

4. Quanto aos diferenciais de renda segundo "status" migratório, verifica-se, uma vez mais, a concentração de grande parte de todos os grupos populacionais, independentemente do "status" migratório, nas faixas de baixa remuneração. Entretanto, existem diferenciais de participação na renda que merecem ser analisados.

TABELA XXXIII

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA (%) DA PEA, POR "STATUS" MIGRATÓRIO <sup>a</sup> E SEXO;  
REGIÕES METROPOLITANAS - 1970

RENDIMENTOS MENSAIS	São Paulo		R.de Janeiro		B.Horizonte		P. Alegre		Curitiba		Recife		Salvador		Fortaleza		Belém	
	M	N	M	N	M	N	M	N	M	N	M	N	M	N	M	N	M	N
A) Homens																		
SR <sup>b</sup>	1,0	1,7	1,1	2,4	1,8	4,2	1,1	2,9	1,1	5,5	2,1	4,0	1,4	2,6	2,4	4,7	1,7	2,2
1 - 100	3,0	5,4	3,1	4,9	6,5	11,2	3,3	7,3	4,8	12,4	12,0	15,5	6,7	8,9	19,5	35,2	6,6	7,6
101 - 200	23,0	20,0	29,2	27,3	35,2	36,5	30,7	35,0	26,7	32,7	40,2	44,4	40,2	42,8	41,3	35,1	39,3	44,0
201 - 500	43,5	36,7	40,4	37,5	35,5	31,3	40,0	33,0	41,9	32,7	28,3	25,2	29,5	29,2	23,2	16,2	31,6	31,7
501 -1.000	18,9	21,6	15,6	16,3	11,5	9,7	14,8	12,9	14,3	10,0	9,0	6,6	11,3	9,9	7,9	5,1	11,5	9,2
1.001 e +	10,6	14,6	10,6	11,6	9,4	7,1	10,1	8,9	11,3	6,6	8,5	4,6	10,9	6,5	5,8	3,7	9,3	5,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,1	99,9	100,1	100,1	100,0	99,9	100,1	100,0	100,0	99,9
B) Mulheres																		
SR <sup>b</sup>	1,5	1,4	1,1	1,4	1,5	1,9	2,1	2,6	1,9	5,4	2,1	2,9	1,5	2,2	2,2	2,3	1,6	1,3
1 - 100	20,1	16,3	27,6	20,9	48,9	39,9	28,4	26,0	31,4	26,7	59,8	48,9	58,1	42,1	58,9	58,9	56,7	40,2
101 - 200	39,4	32,1	38,5	27,9	24,7	30,8	37,6	36,1	34,1	34,9	19,3	27,5	20,1	29,4	25,5	25,3	27,3	36,0
201 - 500	28,2	34,9	23,1	34,6	19,1	21,8	24,6	27,6	24,9	26,6	13,8	16,1	13,7	19,1	9,9	10,1	10,7	16,5
501 -1.000	8,1	11,8	6,9	11,2	4,3	4,5	5,8	6,1	5,9	4,8	3,7	3,5	4,6	5,4	2,4	2,5	2,9	4,6
1.001 e +	2,7	3,4	2,9	4,0	1,5	1,1	1,5	1,5	1,8	1,6	1,3	1,2	1,9	1,8	1,0	0,8	0,9	1,3
TOTAL	100,0	99,9	100,1	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,1	99,9	100,0	99,9	99,9	100,1	99,9

Fonte : MARTINE, George & PELIANO, José Carlos P. Migrantes no mercado do trabalho metropolitano. Brasília, IPEA/IPLAN, 1978, p.67.

a M = total migrante e N = total não-migrante.

b trabalhadores sem remuneração.

TABELA XXXIV

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA (%) DA PEA MIGRANTE<sup>a</sup> POR SEXO:

REGIÕES METROPOLITANAS - 1970

RENDIMENTOS MENSAIS	São Paulo		R.Janeiro		B.Horizonte		P.Alegre		Curitiba		Recife		Salvador		Fortaleza		Belém	
	MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA
A) Homens																		
SR <sup>b</sup>	1,5	0,7	1,8	0,8	2,8	1,2	1,9	0,7	1,3	0,8	2,7	1,6	2,4	0,7	4,6	1,2	3,2	1,0
1 - 100	4,3	2,0	4,6	2,3	9,7	4,6	4,3	2,6	8,6	3,0	14,7	10,2	11,0	4,8	28,6	16,0	9,9	5,3
101 - 200	36,9	16,4	40,8	24,1	44,0	28,8	41,7	25,9	36,8	20,6	40,6	39,2	45,1	37,1	43,8	38,2	43,9	35,8
201 - 500	41,1	42,7	36,3	41,2	30,0	37,8	36,6	40,5	36,3	43,9	25,5	30,3	24,3	31,7	14,0	27,5	22,8	35,5
501 - 1000	10,3	23,8	9,7	18,5	7,7	14,7	9,5	17,7	9,0	18,0	8,5	9,5	8,3	12,9	4,8	10,0	8,6	13,1
1001 e +	5,8	14,4	6,7	13,1	5,7	12,9	5,9	12,7	7,9	13,8	8,1	9,1	8,9	12,8	4,3	7,0	11,6	9,3
Total	99,9	100,0	99,9	100,0	99,9	100,0	99,9	100,1	99,9	100,1	100,1	99,9	100,0	100,0	100,1	99,9	100,0	100,0
B) Mulheres																		
SR <sup>b</sup>	1,9	1,3	1,6	0,8	2,2	1,1	3,1	1,4	2,8	1,4	2,1	1,8	1,9	1,3	3,3	1,6	2,7	0,9
1 - 100	32,6	13,9	43,3	21,2	66,7	37,1	45,1	21,1	51,0	19,2	73,6	50,7	78,1	43,4	77,2	48,5	76,6	45,1
101 - 200	43,3	34,9	38,1	36,7	17,7	28,7	33,3	38,8	29,3	36,0	13,5	23,6	10,8	26,1	15,4	30,0	12,7	34,8
201 - 500	17,2	34,9	13,2	28,0	11,4	24,1	15,5	28,8	14,2	31,8	9,2	16,9	6,9	18,7	3,1	14,6	6,2	13,8
501 - 1000	4,0	11,0	2,8	9,2	1,5	6,7	2,5	7,7	2,2	8,8	1,2	5,2	1,6	7,3	0,6	3,9	1,4	4,0
1001 e +	0,9	4,0	1,0	4,0	0,5	2,3	0,5	2,3	0,6	2,8	0,4	1,9	0,7	3,3	0,3	1,5	0,3	1,4
Total	99,9	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,1	100,1	100,0	100,0	100,1	100,0	100,1	99,9	100,1	99,9	100,0

Fonte: MARTINE, George & PELIANO, José Carlos P. Migrantes no mercado do trabalho metropolitano. Brasília, IPEA/IPLAN, 1978, p.68

a MR = migrantes recentes e MA = migrantes antigos

b trabalhadores sem remuneração.



As Tabelas XXXIII e XXXIV fornecem os elementos para a análise dos diferenciais de participação na renda, demonstrando que existe uma certa hierarquia entre as RMs, no que se refere às condições de renda de sua PEA. Assim, São Paulo e Fortaleza estão colocadas como as RMs que melhor e pior remuneram sua PEA.

Outro diferencial a destacar é o de que existem diferenças marcantes entre os subgrupos de migrantes, com expressiva vantagem para aqueles com maior tempo de mudança.

5. O migrante nordestino que se desloca do seu Estado tende mais a se dirigir para uma das metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e São Paulo) do que para a Capital de outro Estado de sua região. Por outro lado, os nordestinos cumprem a função de preencher, nessas duas metrópoles, as necessidades de mão-de-obra não-qualificada e semiqualficada, embora sua situação tenda a melhorar na medida em que aumenta o tempo de residência.

TABELA XXXV

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA (%) DA PEA MASCULINA NORDESTINA, RESIDENTE NAS REGIÕES METROPOLITANAS DO CENTRO-SUL E NORDESTE, POR "STATUS" MIGRATÓRIO, TIPO DE MIGRAÇÃO, DESTINO E TEMPO DE RESIDÊNCIA DOS MIGRANTES - 1970 (IDADE PADRONIZADA).

Tempo de Residência e Classes de Renda	Inter-Regional		Inter-Estadual			Intra-Estadual			Naturais		
	São Paulo	Rio de Janeiro	Salvador	Recife	Fortaleza	Salvador	Recife	Fortaleza	Salvador	Recife	Fortaleza
0 - 5 anos											
0 - 100	9	9	14	23	30	20	30	39	-	-	-
101 - 200	49	50	43	34	34	45	40	43	-	-	-
201 - 500	36	32	24	24	17	22	21	13	-	-	-
501 - 1.000	4	5	9	8	10	7	5	3	-	-	-
1.001 e mais	1	4	9	10	10	5	3	1	-	-	-
TOTAL (N=100%)	108.595	70.467	4.587	9.482	3.365	26.820	44.327	26.061	-	-	-
6 - 10 anos											
0 - 100	11	12	17	20	19	18	30	35	-	-	-
101 - 200	38	40	35	37	36	45	41	41	-	-	-
201 - 500	42	33	26	23	27	23	19	16	-	-	-
501 - 1.000	6	9	12	9	7	8	6	4	-	-	-
1.001 e mais	2	5	10	12	10	5	3	3	-	-	-
TOTAL (N=100%)	62.493	36.554	1.903	4.356	1.565	13.262	18.582	12.682	-	-	-
11 e + anos											
0 - 100	9	12	14	19	28	17	27	32	-	-	-
101 - 200	33	32	42	39	36	45	41	39	-	-	-
201 - 500	44	36	22	26	20	24	23	20	-	-	-
501 - 1.000	11	12	10	8	8	7	5	6	-	-	-
1.001 e mais	3	7	11	8	8	6	4	3	-	-	-
TOTAL (N=100%)	142.771	139.834	6.778	17.769	4.896	44.175	62.007	42.307	-	-	-
TOTAL											
0 - 100	9	10	15	21	27	19	29	35	20	29	49
101 - 200	38	38	41	36	35	45	41	40	43	42	31
201 - 500	42	35	23	25	21	24	21	17	24	20	13
501 - 1.000	8	10	10	8	9	7	5	5	8	5	4
1.001 e mais	2	6	10	9	9	6	4	2	5	4	3
TOTAL (N=100%)	313.898	246.886	13.268	31.786	9.826	84.621	124.916	81.050	137.261	184.021	116.101

Fonte: MARTINE, George & PELIANO, Jose Carlos P. Migrantes no mercado de trabalho metropolitano. Brasília, IPEA/IPLAN, 1978, p.84.

TABELA XXXVI

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA (%) DA PEA FEMININA NORDESTINA, RESIDENTE NAS REGIÕES METROPOLITANAS DO CENTRO - SUL E NORDESTE, POR " STATUS " MIGRATÓRIO, TIPO DE MIGRAÇÃO, DESTINO E TEMPO DE RESIDÊNCIA DOS MIGRANTES 1970 ( IDADE PADRONIZADA ).

Tempo de Residência e Classes de Renda	Inter-Regional		Inter-Estadual			Intra-Estadual			Naturais		
	São Paulo	Rio de Janeiro	Salvador	Recife	Fortaleza	Salvador	Recife	Fortaleza	Salvador	Recife	Fortaleza
0 - 5 anos											
0 - 100	37	41	68	69	72	75	74	77	-	-	-
101 - 200	49	43	13	14	18	13	16	17	-	-	-
201 - 500	12	12	11	12	6	9	8	4	-	-	-
501 - 1.000	1	3	5	3	2	2	1	1	-	-	-
1.001 e mais	-	1	2	2	2	1	-	-	-	-	-
TOTAL (N=100%)	46.158	32.834	1.996	5.795	1.522	19.603	23.558	13.804	-	-	-
6 - 10 anos											
0 - 100	30	30	58	56	66	65	67	64	-	-	-
101 - 200	50	44	21	19	14	18	17	26	-	-	-
201 - 500	19	20	14	16	12	11	12	8	-	-	-
501 - 1.000	1	4	6	6	5	4	3	1	-	-	-
1.001 e mais	-	2	2	2	2	1	1	1	-	-	-
TOTAL (N=100%)	24.997	16.514	840	2.369	771	7.803	8.313	5.914	-	-	-
11 e + anos											
0 - 100	23	26	43	53	54	57	62	58	-	-	-
101 - 200	48	39	27	25	23	24	22	29	-	-	-
201 - 500	25	26	19	16	16	13	12	10	-	-	-
501 - 1.000	3	7	7	5	4	4	3	2	-	-	-
1.001 e mais	1	3	3	2	2	2	1	1	-	-	-
TOTAL (N=100%)	44.446	51.629	2.664	7.732	2.258	21.029	24.835	16.764	-	-	-
TOTAL											
0 - 100	30	32	56	62	62	66	69	67	52	57	66
101 - 200	49	40	19	18	21	17	17	23	26	25	22
201 - 500	18	20	14	14	11	10	11	8	16	14	9
501 - 1.000	2	5	7	4	4	4	2	2	4	3	2
1.001 e mais	1	2	3	2	2	2	-	1	2	1	1
TOTAL (N=100%)	115.605	101.001	5.464	16.016	4.551	48.440	56.710	36.482	55.204	68.102	42.600

Fonte: MARTINE, George & PELLANO, José Carlos P. Migrantes no mercado de trabalho metropolitano. Brasília, IPEA/IPLAN, 1978, p.85.

As Tabelas XXXV e XXXVI permitem ainda verificar que, ao se comparar a população natural com os migrantes inter e intra-estaduais nas respectivas cidades de destino, em termos de renda, observa-se, de um lado, que as naturais estão em pior situação que os interestaduais, independentemente do tempo de residência e da localidade. Por outro lado, sua situação assemelha-se bastante à dos migrantes intra-estaduais em Salvador e Recife, enquanto em Fortaleza, cuja estrutura de renda é a menos favorável, a situação dos naturais chega inclusive a ser superada pela dos intra-estaduais.

6. A predominância dos migrantes na faixa de pobreza urbana é maior simplesmente porque eles são mais numerosos na composição da PEA. Os dados apresentados nas Tabelas XXXVII e XXXVIII tendem a sugerir que, pelo menos na PEA masculina, a participação relativa nos grupos de pobreza urbana não varia sistematicamente entre migrantes e naturais: em sete das RMs as diferenças são mínimas, enquanto Belém e Fortaleza apresentam padrões contraditórios de diferenciação por "status" migratório. Entre as mulheres, no entanto, as migrantes preponderam no grupo em estado de pobreza.

TABELA XXXVII

DISTRIBUIÇÃO (%) DA POBREZA URBANA, POR "STATUS" MIGRATÓRIO, SEGUNDO SEXO E REGIÕES METROPOLITANAS - 1970

SEXO E REGIÕES METROPOLITANAS	MIGRANTES POR TEMPO DE RESIDÊNCIA					TOTAL NÃO-MIGRANTES
	0 - 2	3 - 5	6 - 10	11 e +	Total	
A) Homens						
São Paulo	31,4	23,7	21,7	14,8	20,4	19,3
Rio de Janeiro	37,6	32,7	30,2	22,3	27,0	24,6
Belo Horizonte	44,6	43,1	38,1	28,6	35,5	36,9
Porto Alegre	37,4	31,3	29,1	23,9	28,3	30,0
Curitiba	33,3	27,3	24,0	18,1	24,0	22,2
Recife	40,4	43,3	40,7	38,8	40,1	42,0
Salvador	46,6	43,7	40,6	35,8	39,7	40,4
Fortaleza	52,1	52,8	49,3	43,2	47,2	41,9
Belém	44,1	43,8	41,4	35,1	38,9	43,0
T O T A L	36,0	31,0	27,8	21,4	26,4	27,9
B) Mulheres						
São Paulo	68,3	61,2	54,4	44,2	53,7	41,6
Rio de Janeiro	78,1	73,0	67,4	55,3	63,4	45,4
Belo Horizonte	81,2	78,2	71,3	63,3	71,0	67,5
Porto Alegre	75,1	69,0	62,6	57,3	63,5	58,7
Curitiba	75,6	68,4	58,9	51,7	61,8	54,5
Recife	82,6	78,1	69,6	68,4	73,7	68,7
Salvador	84,1	81,2	75,1	66,2	74,3	66,3
Fortaleza	85,7	81,0	76,6	71,7	77,2	75,5
Belém	85,4	82,4	78,2	73,1	78,2	69,5
T O T A L	74,8	69,2	62,3	53,4	61,6	52,0

Fonte: MARTINE, George & PELIANO, José Carlos. Migrantes no mercado de trabalho metropolitano. Brasília. IPEA/IPLAN, 1978, p. 127.

TABELA XXXVIII

COMPARAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE MIGRANTES NA POBREZA URBANA E NA PEA, POR SEXO:  
REGIÕES METROPOLITANAS - 1970.

REGIÕES METROPOLITANAS	HOMENS		MULHERES	
	Pobreza Urbana	PEA	Pobreza Urbana	PEA
São Paulo	70,3	69,1	71,7	33,7
Rio de Janeiro	63,1	60,9	68,8	38,8
Belo Horizonte	67,6	68,4	71,9	29,1
Porto Alegre	61,4	62,8	66,3	35,1
Curitiba	54,2	52,3	61,3	41,7
Recife	43,3	47,3	53,1	49,7
Salvador	46,0	47,2	54,1	47,7
Fortaleza	47,8	44,8	50,3	50,3
Belém	30,7	32,9	37,3	65,4

Fonte: MARTINE, George & PELIANO, José Carlos P. Migrantes no mercado de trabalho metropolitano. Brasília, IPEA/ IPLAN, 1978, p. 129.

7. Observa-se um processo de retenção seletiva de migrantes nas RMs, o que força aqueles não-absorvidos pelo mercado de trabalho a permanecerem em constante processo de deslocamento. Martine & Peliano admitem a dificuldade de se comprovar empiricamente tal constatação, pois não existem informações sobre o volume da evasão e sobre a qualidade desta. Eles tentaram; no entanto, uma aproximação, através da análise de uma característica suscetível à modificação com o tempo de residência, qual seja o nível de escolaridade.

De acordo com os dados da Tabela XXXIX, o nível educacional da população migrante aumenta substancialmente com o tempo de residência em seis das nove RMs, observando-se, também, uma retenção seletiva da população migrante mais escolarizada.

NÍVEL DE ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO MIGRANTE ADULTA <sup>a</sup>, POR SEXO, SEGUNDO TEMPO DE RESIDÊNCIA:  
REGIÕES METROPOLITANAS - 1970

(%)

NÍVEL DE ESCOLARIDADE E TEMPO DE RESIDÊNCIA	H O M E N S									M U L H E R E S								
	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horiz.	Porto Alegre	Curi- tiba	Reci- fe	Salva- vador	Forta- leza	Belém	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horiz.	Porto Alegre	Curi- tiba	Reci- ce	Salva- dor	Forta- leza	Belém
Sem Instrução e Pri- mário Incompleto																		
0 - 2	58	56	52	49	49	60	58	74	60	65	64	59	56	56	67	65	79	69
3 - 5	53	53	53	45	43	63	56	68	55	60	64	60	53	50	69	63	71	69
6 - 10	51	52	47	44	39	63	54	64	58	60	61	56	53	47	70	65	67	66
11 e +	43	44	37	40	35	62	53	62	56	54	56	48	50	44	70	63	67	68
Primário Completo																		
0 - 2	28	26	32	31	31	20	22	13	18	25	22	27	29	29	20	20	15	18
3 - 5	32	29	31	33	35	19	22	17	25	28	23	27	32	33	18	22	18	19
6 - 10	34	30	34	34	36	19	25	19	26	29	26	28	33	35	18	22	19	24
11 e +	39	34	40	36	39	22	28	20	27	34	28	34	35	38	19	23	20	23
Secundário ou Superi- or																		
0 - 2	14	18	16	19	19	20	20	13	22	10	14	14	15	14	13	15	09	13
3 - 5	15	18	16	23	22	18	22	14	20	11	12	14	16	17	13	15	11	12
6 - 10	14	17	19	22	24	18	21	18	15	11	13	16	16	18	13	14	13	10
11 e +																		

Fonte: MARTINE, George & PELIANO, José Carlos P. Migrantes no mercado de trabalho metropolitano. Brasília, IPEA/IPLAN, 1978, p.180.

a Adulta = 25 anos e mais.



7. Por último, Martine & Peliano concluem que o processo migratório é vantajoso para o sistema econômico brasileiro, uma vez que a contribuição do migrante para o crescimento do produto e para a geração do excedente é maior do que o investimento real feito pela sociedade para fornecer-lhes condições mínimas de sobrevivência.

Resta, por fim, ressaltar a relação existente entre migrações e urbanização. Faissol (1973 a, p.12) afirma que as migrações internas estão associadas, de forma inequívoca, ao processo de urbanização e seu correlato processo de metropolização, e os dados até aqui apresentados confirmam esta hipótese. Em outras palavras, a relação migrações x urbanização não é questionada, o que não ocorre com a relação desenvolvimento x urbanização, conforme já mencionado.

#### 4.3.4 Resumo e algumas proposições

A análise que se procedeu até este ponto, relativa aos aspectos espaciais, econômicos e sociais da questão metropolitana, permite que se possa colocar algumas questões que devem nortear a ação do poder público, nas metrópoles brasileiras.

Os indicadores até aqui analisados demonstram, basicamente, a existência das seguintes situações.

Em primeiro lugar, embora as cidades contribuam cada vez mais para o crescimento do produto, a qualidade de vida oferecida a seus habitantes é muito baixa.

Em segundo, os indicadores sociais e econômicos apresentados mostram existirem profundas diferenças estruturais entre as nove RMs, definindo de um lado as situadas no Sul e Sudeste e de outro as do Norte e Nordeste.

Em terceiro lugar, não pode ser desprezada a profunda interdependência existente entre as questões econômicas e sociais e as variáveis mencionadas - emprego, pobreza, desemprego e subemprego, migrações, distribuição de renda e industrialização.

Por último, as evidências empíricas mostram que os baixos níveis de qualidade de vida não são um privilégio ou uma exclusividade dos habitantes das metrópoles. Os indicadores relacionados às áreas urbanas podem ser mais assustadores devido ao seu aspecto quantitativo, isto é, o número de pessoas situadas na faixa de pobreza, sem acesso a qualquer tipo de infra-estrutura, é nelas evidentemente maior em termos absolutos, mas não em termos relativos. Em outras palavras,  muitos problemas dito urbanos não são exclusivos das grandes ciudades e nem sempre e necessariamente são as condições de vida urbana que os originam e agravam.

Diante dessas questões, que envolvem problemas de tamanha magnitude e complexidade e que colocam, lado a lado, as grandes contradições da sociedade brasileira, que papel deve caber ao poder público?

Este parece ser um dos mais complicados dilemas com que hoje se defrontam planejadores e políticos. As poucas certezas que eles possam ter talvez se refiram muito mais ao que não pode nem deve continuar a ser imposto à sociedade: as disparidades regionais, a pobreza, a deficiência de equipamentos infra-estruturais, e sobretudo, as distorções e iniquidades na distribuição dos frutos do crescimento econômico e a penalização da maior parcela da população do país.

Em função desses problemas pode-se afirmar que a ação governamental, em termos de política urbana, deve ser direcionada para:

1. Corrigir as disparidades regionais, através da dispersão das atividades produtivas para as metrópoles regionais e as cidades médias. Como sugere Maurício de Almeida Abreu, a descentralização concentrada, isto é, planejada em direção a certas áreas ou centros urbanos selecionados, poderia auxiliar o objetivo de equidade, sem comprometer demasiadamente o de eficiência. Tais áreas e cidades passariam a exercer papel importante no processo de desenvolvimento regional, já que representariam pontos de apoio para a economia dos centros maiores, dos quais receberiam, por sua vez, os estímulos necessários ao seu crescimento e ao de sua região de influência imediata. Além do mais, o redirecionamento selecionado de recursos públicos induziria a criação de economias de aglomeração, fator importante para a atração de investimentos privados no futuro (Abreu, 1977, p.78). Deve ser lembrado, ainda, que essas disparidades não se registram apenas entre regiões, mas também entre o núcleo metropolitano e sua periferia. Na sua expressão espacial, o descompasso entre as formas de crescimento do núcleo e da periferia promove poucas ligações entre os dois espaços, sendo o crescimento do núcleo de pouca influência para o desenvolvimento da periferia. Ainda nesse sentido, são evidentes as diferenças entre as nove RMs e entre seus núcleos e respectivas periferias, o que indica a necessidade de um tratamento diferenciado para os espaços aqui considerados.
2. Incluir nas discussões sobre a aparente dicotomia entre equidade social "versus" eficiência econômica, a análise da questão temporal e do custo social envolvido na opção por maior crescimento e menor distribuição dos seus frutos.

3. Definir o papel que cabe ao Estado, em especial na sua função de planejar o desenvolvimento urbano, no que se refere à atuação de outros agentes nas periferias. Ou seja: 1) admitir que dentro do quadro atual pouco resta ao Estado fazer, ou 2) promover mudanças no modelo de desenvolvimento do país que permitam ao Estado criar os instrumentos necessários para poder agir no disciplinamento do uso do solo e na melhoria das condições de vida dos habitantes das periferias.
4. Ao se planejar o urbano, não pode ser esquecida a questão do campo e dos centros urbanos de porte médio. Nesse sentido, o Prefeito de Curitiba, Jaime Lerner, veio recentemente à imprensa com uma proposta para criar cidades capazes de abrigar os "boias-frias", os quais, sem outra saída, vêm sendo responsáveis, em parte, pela "inchação" das metrópoles. (Revista "Isto É" nº 134, de 18.07.79). Em que pese o caráter aparentemente segregacionista da proposta de Lerner, indubitavelmente ela chama a atenção para uma possível inversão do processo de intervenção governamental no setor urbano/metropolitano. Em outras palavras, a solução dos problemas urbanos está, em grande parte, fora das próprias áreas urbanas.
5. Elaborar uma política de desenvolvimento urbano compatível e coerente com um modelo de desenvolvimento econômico para o país, em que pese o reconhecimento das dificuldades dessa compatibilização, conforme explicitado na seção 4.2. A política urbana que o país requer deverá incluir: definição clara da hierarquia e da interdependência do sistema de cidades; os objetivos que se pretende alcançar; as prioridades; os instrumentos que serão utilizados; a definição das vocações funcionais de cada centro e do resto do sistema urbano. A depender do

nível de detalhamento de cada um dos fatores listados , eles integrariam os planos nacionais, macrorregionais, metropolitanos ou locais<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Nesse sentido é usado o conceito emitido por Faissol de que desenvolvimento regional e nacional e planejamento regional e nacional são conceitos correlatos e estritamente simétricos (Faissol, 1973, b, p. 73).

#### 4.4 AS QUESTÕES INSTRUMENTAIS

##### 4.4.1 Institucionais

O reconhecimento oficial do fenômeno metropolitano e da necessidade de serem encontradas soluções institucionais para os problemas que afligem as metrópoles tem levado os governos de vários países a buscarem definições institucionais compatíveis com as suas estruturas jurídico-legais.

Embora não se deva pautar as decisões de política pública em função de experiências desenvolvidas em outros países, tendo em vista as óbvias diferenças econômicas, sociais, culturais, históricas e políticas que distinguem os povos, não se pode negar relevância aos estudos comparativos, especialmente no que se refere a soluções institucionais em regimes jurídicos e políticos semelhantes ao nosso, na medida em que abrem caminho para uma reflexão mais profunda da realidade sobre a qual se quer atuar. É por esta razão que se inclui neste trabalho uma seção especial sobre a experiência estrangeira, antecipando a análise da experiência brasileira.

Deve ser lembrado, ainda, que o presente trabalho parte da seguinte hipótese central: as instituições criadas no âmbito da política governamental, não devem nem podem ser mais do que um instrumento para alcançar as metas do desenvolvimento econômico e social, e como tal devem ser encaradas e não como um fim em si mesmas.

No entanto, os aspectos institucionais da questão metropolitana devem ser detida e profundamente analisados na medida em que, embora não representem uma panacéia para nossas metrópoles, podem ser um instrumento de intervenção eficaz,

quando direcionados para a solução dos problemas econômicos e sociais que afligem as metrópoles brasileiras e seus habitantes, bem como servir como vigoroso fator propulsor das mudanças requeridas pela sociedade.

#### 4.4.1.1 A experiência estrangeira

A Europa e os Estados Unidos, regiões onde o processo de urbanização primeiro se revelou, de há muito se preocupam com a organização de suas cidades, através da construção de obras de engenharia urbanística ou de trabalhos de urbanização de áreas destinadas à instalação de equipamentos comunitários <sup>34</sup>.

A integração de variáveis outras além da físico-urbanística, tais como a jurídico-institucional, financeira, econômica, social e cultural, só começa a aparecer a partir da expansão da metrópole industrial.

Em relação à Europa, elemento propulsor para o desenvolvimento de uma política urbana foram os programas de reconstrução das cidades assoladas pela guerra. Naquele momento, contudo, a noção de política urbana ficou restrita às questões de urbanismo. Somente na década de 60 é que na Frância, por exemplo, "... o desenvolvimento urbano e o 'aménagement du territoire' são manipulados como políticas de governo, com objetivos próprios, tais como o descongestionamento da região parisiense e a promoção do desenvolvimento regional. Estes objetivos são apoiados em uma política de

---

<sup>34</sup> Ver, a respeito da evolução da gestão e do planejamento urbano na Europa, Estados Unidos e Brasil, Barat (1978a, p.8-25).

descentralização industrial e de criação das 'villes nouvelles' em torno de Paris e das 'metrópoles d'équilibre' espalhadas por todo o território francês." (Brasil.IPEA.INPES/CNPU, 1976a,p.6).

A Alemanha e os Estados Unidos também planejam o seu desenvolvimento urbano, mas este não se vincula a um modelo adotado pelo poder central.

Nos países socialistas, vem sendo dado tratamento especial ao desenvolvimento urbano e regional, atendendo a questões de ordem econômica, ideológica e estratégico-militar. (Brasil.IPEA.INPES/CNPU, 1976a,p.6).

Na América Latina as experiências que vêm sendo realizadas são muito recentes e ainda não foram suficientemente avaliadas. Segundo Marcos Kaplan, "o estudo do problema torna-se difícil pelo modo tardio e incompleto como os planos da política urbana em geral, e de Reforma Urbana em particular, têm emergido nos países latino-americanos, pela resistência ou pela incapacidade da maioria dos governos latino-americanos de assumir com plenitude e eficácia suas responsabilidades a respeito, pela dedicação ao tema de um número restrito de especialistas e políticos, pela escassez de bibliografia e de discussão sistemática sobre os objetivos, os alcances e os problemas implicados." (Kaplan, 1974, p.455).

A análise da experiência estrangeira que aqui se procederá está dividida em três principais modelos: as regiões que optaram por um tratamento institucional da questão metropolitana através de um regime federativo, aquelas que admitiram um sistema colegiado de gestão e as que acolheram um governo unificado.



A principal característica do sistema federativo é que as funções chamadas de "grande alcance", ou seja, aquelas que extrapolam os limites municipais, são exercidas por um "governo metropolitano". As funções restritas aos limites locais continuam cabendo aos Municípios.

Como vantagens desse sistema podem ser apontadas: a) ser capaz de estruturar a organização governamental para responder às questões de âmbito regional, reconhecendo, todavia, a autonomia municipal; b) ter flexibilidade suficiente para incorporar novas funções, na medida em que estas passem do âmbito local para o metropolitano; c) evitar justaposições e duplicações de esforços e propiciar melhor aproveitamento dos recursos financeiros; d) poder assumir os encargos financeiros de Municípios que, isolados, não poderiam prestar serviços considerados importantes para a comunidade da região, evitando, assim a excessiva concentração populacional naqueles Municípios mais bem dotados em termos financeiros e de serviços.

Atualmente, diversas experiências estão sendo realizadas com base no tratamento federativo dos problemas metropolitanos, tais como as do Condado de Dade, Tóquio e Winnipeg. Na América Latina surgiram, mais recentemente, experiências do tipo federativo na Venezuela, em 1978, e na Colômbia, em 1979. Entre as mais conhecidas, destacam-se as regiões de Toronto e Londres, que serão aqui mais detidamente analisadas.

A Região Metropolitana de Toronto foi constituída em 1953, tornando-se, assim, o primeiro governo metropolitano do tipo federativo a se implantar no Ocidente. O Município de Toronto e as doze cidades satélites reuniram-se através da Atual Província de Ontário, mantendo a autonomia política de

cada um dos treze Municípios, mas transferindo algumas responsabilidades e poderes para a entidade metropolitana. Posteriormente, em 1966, o número de unidades foi reduzido de treze para seis, graças à consolidação de várias de suas unidades componentes. (Lordello de Mello, 1968,p.13).

A solução federativa foi consubstanciada por um ato legislativo, precedido de um "referendum" e da recomendação do Conselho de Municipalidades de Ontário, entidade cuja competência é supervisionar e analisar os assuntos de abrangência municipal. Este Conselho recomendou que fosse estabelecido um governo metropolitano federativo, com jurisdição sobre aqueles problemas que abrangessem todos os Municípios da área.

Surgiu, assim, um novo nível de governo, composto de um Conselho Metropolitano, por sua vez integrado por um presidente e por funcionários eleitos por seus próprios Municípios, variando o número da representação de cada Município no Conselho de acordo com critérios de população.

O financiamento do governo metropolitano é provido pelo conjunto de impostos e créditos de cada um dos Municípios. O Conselho elabora um orçamento anual de despesas correntes e de capital e determina o montante de contribuição de cada Município.

As funções que cabem ao governo metropolitano são: lançar os impostos vinculados à propriedade; administrar os sistemas de abastecimento d'água e dispor sobre os dejetos e lixo; estabelecer um sistema metropolitano de meios de transporte; instituir um Conselho de Educação e analisar as propostas destinadas a dotar a área metropolitana de um sistema educacional adequado; regulamentar a assistência

financeira para a dotação de equipamentos de saúde pública e outros voltados para a saúde e o bem-estar da comunidade; administrar alguns aspectos da justiça; administrar alguns aspectos de segurança pública e força policial; administrar quase todos os aspectos relativos à concessão de licenças; administrar alguns aspectos de recreação e lazer; administrar algumas funções relacionadas com habitação e renovação urbana.

Aos Municípios, por sua vez, cabem as seguintes responsabilidades: proteção contra incêndios; sistema local de trânsito; bibliotecas; regulamentação das edificações<sup>35</sup>.

A experiência de Londres pode ser assim sintetizada. Em 1957 foi constituída uma comissão dirigida por Sir Edwin Herbert, para examinar o funcionamento dos governos locais da área da Grande Londres e propor as mudanças necessárias visando alcançar uma melhor distribuição de funções. Das recomendações da Comissão, destacam-se a) a unidade primária de governo local na área da Grande Londres deve caber aos "boroughs", que responderiam por todas as funções de caráter local; b) deve ser instituída uma autoridade que cubra a área total da Grande Londres, sob a forma de um Conselho; c) as funções de cada um dos níveis administrativos devem ser estabelecidas visando evitar justaposições e duplicidade de ações; d) os membros do Conselho devem ser eleitos por voto direto.

Em 1963 formalizou-se a Ata do Governo de Londres, a partir das recomendações da Comissão. Nesta Ata são eliminadas uma imensa gama de autoridades locais, tais como os

35

Ver, a respeito das funções metropolitanas e locais da região de Toronto, Patrício Chellew, Juan Escudero e Sérgio Seelenberger (s.d., p.105-6) e sobre a experiência de outros países, Lordello de Mello (1980).

Conselhos dos Condados, os Conselhos dos "Boroughs" de Condados, os Conselhos dos "Boroughs" Metropolitanos, os Conselhos dos "Boroughs" e os Conselhos dos Distritos. A única exceção foi permitir à cidade de Londres a administração, de forma independente, de sua força policial.

O Conselho da Grande Londres passa a constituir a autoridade maior no exercício das seguintes funções: planejamento do desenvolvimento da Grande Londres; vias de trânsito metropolitano; sistema de abastecimento d'água; concessão de licenças.

Aos "boroughs" compete o exercício das atividades relacionadas com: saúde, assistência à infância; bem-estar dos idosos; registro civil; manutenção das ruas; coleta de lixo; controle das doenças infecciosas; registro de eleitores.

Os sistemas federativos da Colômbia e da Venezuela variam quanto ao grau de autonomia delegada aos Municípios, maior na Venezuela, mas as funções metropolitanas são mais ou menos comuns.

A lei colombiana, por exemplo, define como funções de caráter metropolitano: planejamento integrado; coordenação dos investimentos públicos; coordenação das atividades dos três níveis de governo; e recomendações quanto às políticas financeira e fiscal dos respectivos Municípios. Deve ser destacado que a lei colombiana abre um leque imenso de competências para as regiões na medida em que permite que funções especiais sejam por elas exercidas. No contexto da Colômbia de hoje tal abertura apresenta-se com muita relevância, na medida em que abrange desde aspectos relativos à taxaçoão até aqueles referentes à seleção dos investimentos públicos e sua execução. A lei deixa ainda que cada região metropolitana determine quais os outros serviços de caráter metropolitano e que portanto deveriam ser regulados pela própria entidade metropolitana.

Já na Venezuela, as funções metropolitanas determinadas por leis são: água e esgoto; distribuição e comercialização de energia elétrica; planejamento integrado; transporte e trânsito; proteção contra incêndio; e cooperação com outros níveis de governo em questões ligadas ao meio ambiente.

O segundo sistema, baseado na gestão colegiada dos problemas e dos serviços comuns à região metropolitana, vem sendo adotado principalmente nos Estados Unidos, sob duas diferentes formas:

- o "county" urbano, estrutura na qual se mesclam algumas características do Município e do Estado brasileiro, e que passou a prestar, diretamente, serviços de âmbito municipal, definidos por um órgão colegiado.
- os "conselhos metropolitanos voluntários", associações de técnicos governamentais que procuram debater os problemas comuns a seus Municípios, estabelecer um consenso sobre as necessidades da região como um todo e promover ações coordenadas voltadas para a solução desses problemas.

A principal característica do "county" urbano é aproveitar a esfera de governo local geograficamente mais abrangente o "county", a fim de torná-la uma organização capaz de prover os serviços de alcance metropolitano, permitindo, ao mesmo tempo, que as cidades-membro estejam também representadas.

Em diversas regiões dos Estados Unidos começa a surgir uma nova forma de governo metropolitano, denominado de "County Government".

Este novo enfoque traduz-se na evolução do "county", a partir de sua posição tradicional como uma subdivisão administrativa do Estado, para uma posição inovadora na qual passa a desempenhar e a oferecer um significativo número de serviços de caráter municipal em todo o território sob sua jurisdição ou em parte dele.

O melhor exemplo desta forma de governo metropolitano parece ser o de Los Angeles, ao qual competem as seguintes atividades: manutenção das vias urbanas, iluminação pública, saúde, proteção contra incêndios, serviços de biblioteca, parques e áreas verdes e planejamento regional.

A principal crítica que se faz a este sistema refere-se à composição dos Conselhos. A Corte Suprema dos Estados Unidos vem regulamentando a matéria no sentido de tornar a representação nos Conselhos proporcional ao número de habitantes das comunidades metropolitanas.

Já os "conselhos metropolitanos voluntários" são constituídos por funcionários públicos da maioria ou de todos os governos de uma área metropolitana.

São objetivos dos Conselhos: proporcionar uma maior articulação entre os governos locais; estabelecer um consenso sobre as necessidades metropolitanas; e promover ações coordenadas para solucionar seus problemas comuns. Das recomendações dos Conselhos nascem em geral acordos intergovernamentais, voltados para a ação conjunta de pesquisa, planejamento e implementação de problemas comuns à área, tais como transportes, habitação e abastecimento d'água.

Entre as principais características consideradas positivas desse sistema destacam-se: a) por ser apenas uma livre associação de governos, não existe o perigo da perda ou fragmentação da soberania local; b) não provoca conflitos de poder uma vez que a associação é voluntária; c) não exige aprovação legislativa porque os Conselhos se constituem a partir da vontade das autoridades locais; d) os Conselhos são apenas um instrumento de coordenação e cooperação, que permite tratar os problemas comuns antes que eles se agudizem e cheguem a impedir uma ação conjunta.

De todos os Conselhos que se instalaram, desde a década de 50, e que tomaram maior impulso a partir de certas exigências de leis federais, o mais exitoso parece ser o da Região Metropolitana de Washington, cuja concepção é a seguinte: trabalhar em programas de longo e médio prazos, enfatizando os primeiros, mas mostrando sua efetividade à comunidade através da adoção de soluções prioritárias e de rápida implementação. Existem, para tanto, cinco comitês encarregados de estabelecer políticas de proteção

ambiental, transportes, segurança pública, uso do solo e bem-estar social. As atividades do Conselho de Washington são financiadas pelas municipalidades que o integram, por doações do governo federal e por contribuições de particulares.

Como ponto a ser destacado cabe mencionar que não existem Conselhos, nos Estados Unidos, que tenham as mesmas e idênticas características. As funções de cada um são determinadas pela especificidade da área, pelo interesse e capacidade de seus membros, bem como pelo apoio ou oposição de grupos de pressão, em particular, e dos cidadãos, em geral.

Por último, surge o governo unificado, sistema cuja fórmula consiste em estabelecer um governo único para a região metropolitana, seja através da consolidação, seja pela anexação de governos locais. A desvantagem principal desse sistema consiste em "dificultar, pela enormidade do seu tamanho, a participação e o controle populares sobre os serviços de interesse imediato para a população. O difícil, porém, com referência a essa solução, é adotá-la pois contra ela militam os interesses e a tradição da autonomia municipal".(Lordello de Mello, 1968, p.13). Varsóvia e Johannesburgo são exemplos desse sistema.

O que existe hoje de mais recente em termos de experiência institucional, principalmente nos Estados Unidos, é a articulação de entidades setoriais nas regiões metropolitanais, sem mecanismos muito formais. Essa articulação se dá sobretudo a nível de planejamento, mas alcança também a operação de serviços, em alguns casos. A idéia de entidade metropolitana multifuncional encontra-se em franco declínio, devido, principalmente, à multiplicidade de juris

dições governamentais envolvidas nas regiões metropolitanas, em alguns casos mais de 1.400, o que torna inviável chegar-se a uma entidade metropolitana.

#### 4.4.1.2 A experiência brasileira

A criação das regiões metropolitanas pelo governo federal nasceu de inspiração diversa daquela que deu origem às instituições voltadas para o planejamento regional, isto é, elas não surgiram como decorrência do subdesenvolvimento e sim do crescimento econômico concentrado nas metrópoles.

Considerada de forma explícita desde a Constituição de 1967<sup>36</sup>, vem a região metropolitana tomando forma organizacional a partir da introdução de instrumentos legais e da adoção de medidas de caráter concreto. A criação desse novo ente, com o porte e a vocação com que está sendo institucionalizado, tem forçosamente que provocar uma redefinição das competências governamentais até então existentes. Em outras palavras, novos arranjos institucionais surgem para fazer face a novos problemas, necessidades e demandas de cunho econômico, social e político.

Dessa forma, concebe-se a região metropolitana como um instrumento de convergência das relações intergovernamentais (União, Estados e Municípios) e intersetoriais, figu

---

<sup>36</sup> A Constituição de 1937 já permitia aos Municípios de uma mesma região agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços comuns, cabendo aos Estados regular as condições de constituição desses agrupamentos e sua administração, embora não se saiba de nenhuma experiência nesse sentido. Ver, a respeito, Barcellos Filho (1975, p.48).



rando nesse contexto de inter-relações como a peça mais nova da recente experiência brasileira de federalismo cooperativo e como um dos "loci" mais adequados para a colocação de questões desafiantes relativas aos processos de planejamento e de decisão que se verificam no país.

A solução institucional encontrada pelo governo federal em relação a esse novo ente foi a de manter o regime federativo, permanecendo a repartição de poderes entre as três esferas governamentais, com a introdução, no que se refere ao planejamento integrado de uma dada região sócio-econômica e à prestação de serviços comuns de interesse metropolitano, de uma entidade administrativa, cuja coordenação cabe aos Estado -membros.

A partir da menção explícita da região metropolitana na Constituição de 1967, alguns poucos estudiosos brasileiros procuraram apontar a solução institucional que melhor se adequasse à realidade nacional.

Diogo Lordello de Mello foi um dos especialistas que mais se preocuparam com a questão, procurando apresentar soluções compatíveis com a dimensão do problema (Lordello de Mello, 1972, p.5-15):

- a) constituição de governos metropolitanos, mediante emenda constitucional, com órgãos legislativos e executivos próprios, dispondo de competência definida em todos os campos, inclusive com respeito à disciplina do uso do solo, tributação e prestação de serviços. O sistema governamental brasileiro teria assim mais um nível. Os órgãos deliberativo e executivo seriam providos por eleição indireta, com representação dos três níveis de governo, no caso do órgão deliberativo;

- b) instituição de entidades de natureza estatal, como as autarquias, podendo ser criadas pelo Estado ou pela União ou assumirem a forma de autarquias multigovernamentais, e que abrangeriam as três esferas de governo ou somente os Municípios interessados. A essa instituição caberia não só o planejamento metropolitano, como a execução de serviços comuns. Poderia ser uma "holding" de empresas públicas, sociedades de economias mistas e fundações incumbidas de prestar serviços sob o seu controle ou coordenação, total ou parcial. Tal instituição não teria, no entanto, poder de legislar;
- c) criação de entidades para-estatais, o que implicaria em possuírem menor competência normativa. Ao nível de planejamento, entendido como a formulação de planos, e em termos de articulação com as diferentes esferas de governo, sua ação poderá ser ampla, desde que não ultrapasse os estreitos limites do seu poder normativo.

Lordello de Mello não esconde que, à época, sua preferência recaía sobre a primeira solução. Em artigo anterior, porém, ele deixa clara sua posição de que não se deve cogitar de uma estrutura político-administrativa ou de uma forma institucional única para as áreas metropolitanas. Cada região terá que buscar a forma que melhor atenda às necessidades e às condições locais ou nacionais. (Lordello de Mello, 1968, p.10).

Eurico Azevedo (1975, p.6) é outro estudioso que advoga a criação de um novo nível de governo, argumentando que "é preciso enfrentar a questão: se a área metropolitana ultrapassa territorialmente o Município; se os seus problemas

não se confundem com os de natureza local, nem se identificam com os de natureza estadual e nacional, um novo nível de governo deve ser previsto, com autonomia para resolver os assuntos de peculiar interesse metropolitano."

O legislador brasileiro optou, no entanto, pela implantação de entidades para-estatais a nível de Estado-membro , ao invés da criação de entidades multigovernamentais ou da constituição de uma nova esfera de governo, intermediária entre os Estados e os Municípios.

Essa opção, contudo, não se fez sem traumas. Carlos Medeiros e Silva, Ministro da Justiça quando da Constituição de 1967, foi um dos ferrenhos adversários da fórmula institucional proposta. Em debate sobre Federalismo e Centralização, promovido pela Fundação Getúlio Vargas, ele assim se manifestou sobre o assunto: "Agora a Secretaria de Planejamento não se contenta em planejar no plano nacional, mas também no estadual e local. Estão aí as regiões metropolitanas como um cinturão de ferro imposto pelo planejador federal". (Mendonça, 1976, p.21). Já a Emenda à Constituição de 1967 apresentada pelo Senador Eurico Rezende propunha a criação das RMs, cuja administração deveria ser mantida pelos Municípios e, quando necessário, complementada pelos Estados e pela União. Prevaleceu a posição do relator do projeto, Deputado Baldacci Filho, de que no futuro a experiência indicaria, com base no consenso, quais seriam as mudanças necessárias ao texto constitucional sobre as regiões metropolitanas.

Devido às restrições legais impostas pelo sistema federativo e à tendência centralizadora do governo federal, a solução jurídico-legal para a institucionalização das RMs

teria, por uma questão de coerência, de ser avocada pela União<sup>37</sup>. Não é pois surpresa a solução institucional adotada pelo governo federal, na medida em que se trata de mais uma forma de intervenção da União nas esferas de governo hierarquicamente inferiores, e atingindo justamente as áreas relativamente mais privilegiadas do país<sup>38</sup>.

Todavia, se não considerarmos a "praxis" e a intenção que está por trás da definição governamental, a solução institucional adotada pode parecer correta. Em tese, caberia à União a definição das diretrizes de política urbana, da qual a política metropolitana é um segmento, atribuindo-se aos Estados e Municípios, bem como aos organismos federais de caráter setorial, o desdobramento dessas diretrizes em projetos específicos para cada região, bem como a execução dos programas traçados.

Embora o reconhecimento oficial da questão metropolitana seja recente, o fenômeno já vinha sendo paulatinamente identificado pelos técnicos governamentais, só que sob uma ótica eminentemente municipalista, característica da tradição brasileira, e reforçada pelo próprio poder público através do SERFHAU, que atuava como organismo voltado unicamente para os problemas locais, perdendo a visão de integração e de conjunto, essencial ao planejamento

---

<sup>37</sup>Ver, a respeito, a seção 4.2

<sup>38</sup>As próprias autoridades públicas, conscientemente ou não, assumem o caráter intervencionista do governo federal na gestão das questões metropolitanas. O discurso proferido pelo Ministro do Interior na abertura dos trabalhos da reunião de Regiões Metropolitanas, em 27.08.79, vale a esse respeito como um exemplo cristalino: "Penso que podemos ter nas estruturas metropolitanas verdadeiras extensões da administração federal no trato dos problemas urbanos, com a vantagem da proximidade e vivência dos problemas a resolver".

to urbano. Se hoje parte dessa visão municipalista vem sendo superada, começa a se afirmar a visão setorialista, tão prejudicial ao planejamento urbano como a anterior.

As RMs são reguladas por alguns poucos instrumentos legais, que procuram lhes dar seu contorno, conteúdo, dimensões e competência <sup>39</sup>.

A análise desses instrumentos apontaria, como méritos da opção institucional adotada, ao menos em princípio e em tese, os seguintes aspectos:

- se a política metropolitana deve ser concebida como parte de um todo bem maior, ou seja, a política urbana, e estando intimamente relacionada com o processo de desenvolvimento do país, o fato de as diretrizes emanarem da esfera federal leva à presunção de que essas políticas serão compatibilizadas e integradas. Essa presunção permanece, no entanto, até hoje não-concretizada, passados já seis anos da criação das RMs e cinco da constituição da CNPU, hoje CNDU;
- o legislador foi prudente na medida em que deu apenas o primeiro impulso no sentido de institucionalizar as RMs, deixando o aprimoramento da legislação para ser feito após a avaliação das experiências, o que também até hoje não ocorreu <sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Esses instrumentos legais são: Emenda Constitucional nº 01/69; Lei Complementar nº 14/73; Decreto nº 74.156/74; Lei Complementar nº 20/74; Lei Complementar nº 27/75; e Decreto nº 83.355/79.

<sup>40</sup> Embora admitindo ambiguidades na legislação sobre RMs, são favoráveis a essa flexibilidade, entre outros, Bernardes (1976) e Dayrell (1975).

- foi preservada a autonomia municipal, em termos políticos como financeiros, embora com as restrições que foram sendo impostas aos Municípios ao longo do processo de centralização decisória e financeira;
- diante da flexibilidade já mencionada, a experiência metropolitana, especialmente no que se refere ao seu planejamento, poderá servir como importante subsídio para a avaliação de todo o processo de planejamento, tanto a nível global como setorial. Por outro lado, ela pode se valer dos acertos registrados nesses campos e evitar os erros neles cometidos;
- enfatiza a noção de planejamento integrado;
- opta por um conceito de região metropolitana que considera não só as variáveis políticas, sociais e econômicas do processo de metropolização, como também a integração de outros espaços além da metrópole, diferentemente do conceito de área metropolitana, no qual são enfatizados os aspectos relativos apenas à região propriamente dita. Rodrigo Mayo (1975, p.7-9/10) dá a definição dos dois conceitos: "... as áreas metropolitanas se caracterizam pela presença de um núcleo central, com funções políticas, econômicas e culturais de alcance nacional, com alta taxa de crescimento vegetativo e em cujo interior se produzem importantes fluxos de bens, fatores e serviços, os quais geram tanto especialização significativa do emprego, como ainda altas taxas de crescimento da demanda por habitação, serviços e infraestrutura." Já a região metropolitana pode ser definida como "sistema espacial composto de área metropolitana, diferentes centros secundários e as zonas rurais, e um con

junto de eixos de comunicação unindo os centros se cundários e as zonas rurais, tanto entre si quanto com a área metropolitana". O conceito de região me tropolitana, portanto, é bem mais abrangente do que o de área metropolitana, a qual, espacialmente, tam**be**m se integra à região metropolitana;

- a criação de órgãos colegiados, um consultivo e ou tro deliberativo, que teriam por objetivo eliminar as competências concorrentes, caso fossem bem utili zados;
- pressupõe a aplicação de regras tributárias unifor mes à região. Caso se optasse por um tratamento di ferenciado, toda a vantagem que pudesse advir de uma integração econômica cairia por terra. Sérgio Tos tes (1975 , p.76) defende este ponto de vista, afirmando que " a uniformidade da cobrança de trubutos é condição indispensável para a viabilidade da região metropolitana";
- a criação de um organismo de abrangência interminis terial - a Comissão Nacional de Regiões Metropoli tanas e Política Urbana - CNPU - a quem cabe a de finição de diretrizes e a articulação das ações seto riais com o planejamento metropolitano<sup>41</sup>.
- o conceito de "serviços comuns" pode contribuir ,co mo lembra Luiz Alberto Bahia, para a criação do espí rito comunitário da região metropolitana (Bahia,1978,

---

<sup>41</sup> A antiga CNPU foi recentemente transformada em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, através do Decreto nº 83.355, de 20. 04.79, mas ao que tudo indica houve apenas uma mudança de vincula ção - da SEPLAN-PR para o MINTER - e de denominação, sem maiores modificações de conteúdo.

p.48), embora não se possa concordar com a listagem arbitrária que se fez desses serviços.

Como desvantagens ou omissões da legislação, podem ser a pontadas:

- o tratamento simétrico dado às nove regiões metropo-  
litanas, apesar de tão diferenciadas entre si, desde  
seus aspectos estruturais até seus contornos espa-  
ciais. Todos os analistas são unânimes em criticar a  
simetria do legislador com relação às RMs<sup>42</sup>;
- não considera algumas variáveis importantes, confor-  
me registra Barat (1976, p.130): "... cumpre lembrar  
que algumas variáveis que não são meramente de cará-  
ter metropolitano (estruturação do espaço, por exem-  
plo) deveriam ser melhor estudadas em termos nacio-  
nais para permitir a definição destas e, eventualmen-  
te, outras regiões metropolitanas ou em processo a  
celerado de conurbação";
- as RMs foram implantadas sem a correspondente defi-  
nição de uma política nacional de desenvolvimento ur-  
bano. Se não existe essa política a nível nacional,  
as ações de âmbito regional, estadual e local vão  
sendo feitas de forma incremental;
- a excessiva centralização dos recursos financeiros  
em mãos da União e os ônus cada vez maiores delega-  
dos aos Estados e Municípios fazem com que a União

---

<sup>42</sup> Esta é a posição de Barat (1976), Brasileiro (1974 b), Grau (1975) e Lordello de Mello (1968), entre outros.



tenha que vir em socorro destes, através dos vários mecanismos financeiros de que dispõe, problema que será mais detidamente analisado na seção referente aos aspectos financeiros do desenvolvimento urbano;

- a crescente carência de recursos financeiros, humanos e tecnológicos dos Estados e Municípios, provocada por motivos cuja análise não cabe nos limites e propósitos deste trabalho, podem torná-los incapazes de agir eficientemente em termos econômicos e administrativos e assim impedi-los de cumprir as funções que lhes são cometidas pela legislação;
- a inexistência de mecanismos de interligação entre os organismos de gestão metropolitana e os de nível federal que atuam nas RMs, verificando-se uma completa omissão, em termos legislativos, sobre a maneira como os órgãos setoriais e regionais da União devem ajustar-se ao planejamento metropolitano. Na prática, a ausência dessa definição tem-se mostrado extremamente danosa para as RMs. Por outro lado, os Estados também ainda não estabeleceram como seus órgãos setoriais se interligarão ao planejamento metropolitano;
- não considera a possibilidade de que alguns Municípios podem se recusar a participar do planejamento e da execução dos serviços comuns de forma integrada. Isso já vem ocorrendo, senão de maneira explícita, mas de forma sub-reptícia, com alguns Municípios que têm poder político e/ou financeiro. Tal situação não deixa de ser fruto do caráter impositivo e arbitrário da legislação federal, uma vez que a institucionalização das RMs se deu de cima para baixo, como

de resto quase toda política pública brasileira, sem que os Estados e Municípios participassem das definições e das discussões travadas nos gabinetes governamentais <sup>43</sup>.

Deve ser ressaltado, apenas, que o artigo 6º da Lei Complementar 14/73 concede uma espécie de prêmio para os Municípios que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, dando-lhes preferência para a obtenção de recursos federais e estaduais;

- a delegação ao ente metropolitano de ações executivas, além de normativas, vem causando conflitos entre órgãos públicos, especialmente os estaduais. A discussão sobre o papel que deve caber às entidades metropolitanas é passível de muita controvérsia: alguns autores, como Lordello de Mello (1968) e Brasileiro (1974 b) advogam que é um erro as entidades metropolitanas só se voltarem para a função de planejar, enquanto outros, como Mendonça (1976) e Figueiredo Ferraz<sup>44</sup>, afirmam que as entidades metropolitanas devem ter um caráter meramente normativo;
- a timidez do legislador brasileiro no referente às questões urbanas, não fazendo distinção legal, até hoje, entre solo urbano e solo rural, assim como entre o direito de propriedade e o direito de construir<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Ver, sobre o caráter impositivo da legislação, Horta (1975).

<sup>44</sup> A posição de Figueiredo Ferraz está colocada em um folheto intitulado "Áreas Metropolitanas", sem registro de data ou de editor.

<sup>45</sup> Alvaro Pessoa (1978) mostra com bastante clareza a necessidade de serem revistos todos os conceitos jurídicos ligados ao planejamento urbano, por inadequados e defasados. Ele cita como exemplos questões como desapropriações e loteamentos, que foram reguladas em 1943 e 1937, respectivamente. E Hans-Dieter Evers chama a atenção para a escassez de estudos sobre a propriedade fundiária urbana (Evers, 1978, p.390).

Por outro lado, a tão propalada reforma urbana consubstanciada na chamada Emenda Marchezan, parece que está arquivada<sup>46</sup>;

- a composição dos Conselhos Consultivo e Deliberativo, integrados por Governadores e Prefeitos, o que evidentemente inibe um debate mais profundo das questões, uma vez que essas são as mais altas autoridades do Poder Executivo em seus respectivos níveis e portanto devem ter pouca disponibilidade de tempo para participarem de reuniões e de aprofundarem as questões que ali porventura sejam colocadas. Ademais, não existem porta-vozes da União nesses Conselhos e que poderiam servir de elo de ligação entre os dirigentes estaduais e municipais com o organismo federal responsável pela articulação das ações metropolitanas. Um outro fator inibidor ao eficiente desempenho desses conselhos, é a presença dos Governadores junto aos Prefeitos, quando se sabe da grande dependência política e financeira que os segundos têm dos primeiros. Assim, em vez de os conselhos serem foruns de debates e de tomadas de decisões baseadas no livre jogo das forças dos diversos agentes, eles acabam se transformando em simples terminais do processo decisório, neles se procedendo a uma mera ritualização do que já foi decidido. Isto admitindo que os conselhos se reúnem, o que parece não ser o caso da maioria da RMs.

---

46

Ver, a respeito, artigos publicados no "Jornal do Brasil" de 5/3, 6/4, 7/4, 8/4 e 13/7/78 e Revista " Isto É " nº 83, de 26.07.78.

A institucionalização das RMs tornou apenas mais explícitos os conflitos existentes entre as três esferas de governo. A criação de entidades do governo estadual<sup>47</sup>, voltadas para a consecução dos objetivos propugnados na legislação federal e que, em princípio, deveriam servir como elo entre as instâncias governamentais e os órgãos setoriais, parece que contribuiu para agravar ainda mais os conflitos de competência.

Conforme lembra Stefan Dupré (1970, p.356), historicamente as relações entre níveis de governo sempre foram problemáticas, quer nos países onde as comunidades locais antecederam a criação do Estado, quer naqueles em que o governo central criou a autoridade local para agir como seu agente e exercer funções delegadas. Já os conflitos nas relações entre unidades da mesma esfera de governo são mais recentes e em muitos casos são provocados pela própria metropolização.

Nesse sentido, ou seja, na procura do espaço que deve caber às entidades metropolitanas, a experiência das nove RMs parece ser mais ou menos semelhante. Corre-se o risco de apresentar generalizações porque as dificuldades de caráter institucional, diferentemente daquelas de caráter espacial, econômico e social, parecem ser comuns às nove RMs, embora possam haver diferenças em termos de profundidade e de abrangência do problema. Procurar-se-á, portanto, listar essas dificuldades, embora sinteticamente:

---

<sup>47</sup> Cada Estado possuidor de uma RM, institucionalizada pela legislação federal; criou suas entidades metropolitanas. São elas: CODEM, em Belém; AUMEF, em Fortaleza; FIDEM, em Recife; CONDER, em Salvador; PLAMBEL, em Belo Horizonte; FUNDREM, no Rio de Janeiro; EMPLASA, em São Paulo; COMEC, em Curitiba; e METROPLAN, em Porto Alegre.

1. As entidades metropolitanas que cada Estado-membro instituiu a partir da legislação federal não conseguiram ainda definir, claramente, seu campo de atuação. Não têm sido capazes de obter o consenso e a participação dos demais organismos envolvidos na questão metropolitana.

Essa falta de uma área definida de ação pode ser analisada sob diversos ângulos.

Nos Municípios pouco dotados quanto a recursos financeiros, tecnológicos e humanos, essas entidades vêm assumindo o papel que cabe às Prefeituras, não só na definição de programas e projetos de interesse eminentemente local, como até mesmo na sua execução. Isto lhes retira o exercício da função metropolitana e os reduz à intervenção nas questões apenas locais. Nos demais Municípios, que possuem maior respaldo político e/ou financeiro, as entidades metropolitanas não conseguem penetrar, nem têm sido capazes de se impor ao menos como entidade responsável pelo planejamento integrado da região.

No plano setorial, ocorre situação semelhante. Nos setores que são pressionados por demandas crescentes, especialmente aqueles voltados para a área social, e cujos recursos disponíveis estão sempre aquém das necessidades, as entidades metropolitanas têm conseguido desenvolver um trabalho conjunto.

Mas nos setores voltados para as atividades econômicas, as entidades metropolitanas pouco conseguem penetrar, isto porque eles já possuem recursos vinculados ou recebem vultosas transferências do governo fe

deral. Com poucos recursos próprios, as entidades metropolitanas pouco ou nada conseguem influenciar os organismos voltados para as atividades econômicas. Ademais, a estrutura administrativa brasileira, baseada quase que exclusivamente em setores, contribui para obstaculizar as ações de caráter regional. A superação dessa visão setorializada parece ser um dos maiores obstáculos com que se defrontam os planejadores urbanos e regionais.

Rodrigo Mayo (1975, p.8) chama a atenção para os problemas advindos com a setorialização, afirmando que "... quando se analisa a base institucional do planejamento urbano e regional na América Latina, pode-se visualizar o evidente divórcio entre as autoridades que têm a seu cargo o processo de planejamento e os limites administrativos e políticos dos diferentes governos locais, estaduais e regionais. Não existe correspondência entre as áreas político-administrativas tradicionais e as áreas necessárias ao planejamento urbano".

Quanto à articulação com os organismos federais, a CNPU procurou e o atual CNDU procura prestigiar e envolver as entidades metropolitanas, mas é frequente a atuação de organismos, especialmente os financeiros, integrantes da esfera federal, que concedem recursos para iniciativas a serem implantadas nas regiões metropolitanas, assumindo definições que as entidades metropolitanas ignoram ou só conhecem após o fato consumado. Por vezes, tais iniciativas entram em conflito com as vocações específicas que o planejamento metropolitano definiu para os Municípios e as áreas onde tais empreendimentos serão implantados.

2. A centralização de decisões a nível federal, notadamente a aquelas relacionadas com a aplicação dos recursos, entrava o desempenho das entidades metropolitanas, que ficam à procura dos recursos disponíveis nos diversos fundos federais, chegando a fazerem concessões que contrariam as diretrizes por elas mesmas fixadas. Nas situações em que a entidade metropolitana não manipula os recursos recebidos e sim os repassa a ôrgãos setoriais para a execução de programas e projetos, corre-se o risco das entidades metropolitanas se transformarem em meros agentes arrecadadores e repassadores de recursos, sem muitas condições de intervir no acompanhamento e na execução dos projetos.
3. Essa excessiva centralização e setorialização no tratamento dos problemas metropolitanos obstaculiza o atingimento de objetivos de desconcentração de renda, capital e investimentos, na medida em que a realidade metropolitana não pode ser profundamente conhecida e sentida em uma instância tão distante dessa mesma realidade, e que tradicionalmente dirige suas políticas para segmentos mais privilegiados da população, na medida em que opta por uma visão eminentemente setorialista e rentável das questões.
4. Devido à falta de articulação nos níveis vertical (entre esferas de governos) e horizontal (entre setores), o esforço que as entidades metropolitanas vêm desenvolvendo para o aperfeiçoamento das informações estatísticas produzidas, que servirão de base para o processo de planejamento metropolitano, fica quase que perdido - metodologias diversas são utilizadas, as informações coligidas não alimentam o que se poderia chamar de um banco de dados das RMs, nem são usadas como fonte de consulta para o aprimoramento do processo decisório.

5. A proliferação de entidades da administração indireta, em todas as esferas de governo, com grande autonomia administrativa e financeira, que conseguem escapar aos controles do planejamento e do orçamento, também tem contribuído não só para entravar o papel das entidades metropolitanas, como para agravar os conflitos institucionais. Lordello de Mello acrescenta, ainda, a variedade e não raro a contradição das demandas de cada organismo e a desarticulação dos seus produtos (diretrizes, planos, projetos, normas, regulamentos etc) (Lordello de Mello, 1978, p.17).

Diante do quadro até aqui apresentado, que papel caberia às entidades metropolitanas?

Considerando a heterogeneidade das nove regiões metropolitanas brasileiras, deve ficar claro que o papel que cada entidade metropolitana vier a desempenhar dependerá das condições e dos fatores econômicos, sociais, políticos e culturais de cada região. Assim, algumas funções podem ser comuns a todas elas, mas outras terão que necessariamente ser produto das necessidades e das peculiaridades regionais.

A Lei Complementar 14/73 deu às RMs, e conseqüentemente às entidades que foram criadas para operacionalizá-las, um duplo papel: o de planejamento do desenvolvimento integrado da região e o da execução, através da unificação, dos serviços comuns. Fica evidente, portanto, a sua responsabilidade pela prestação desses serviços, de forma direta ou indireta. É este o entendimento corrente daqueles que se propõem a interpretar o teor da legislação metropolitana: "A entidade de passará então a planejar, programar e coordenar os serviços comuns de interesse metropolitano, e sempre que possível e desejável deverá se ocupar, direta ou indiretamente da sua prestação." (Brasil. IPEA. INPES/CNPU, 1976b, p.10).



Na realidade, contudo, as entidades metropolitanas têm desempenhado os papéis mais diversos, bem como possuem "status" e natureza jurídica também diversos, o que contribui para tornar distintos os processos decisórios delas emanados.

Em algumas RMs, as suas entidades passaram a executar, diretamente, certos serviços; em outras a execução está a cargo de organismos integrantes da estrutura do governo estadual, enquanto em algumas as Prefeituras continuam respondendo pela execução desses serviços, no âmbito do seu território.

A única função que as entidades metropolitanas assumiram totalmente foi a do planejamento integrado, mesmo assim restrita à elaboração de planos voltados basicamente para os aspectos físico-espaciais.

Teoricamente, as soluções aventadas para a definição do espaço que compete às entidades metropolitanas seriam:

1. Preservação da autonomia municipal na prestação dos serviços comuns, com o que passariam os Municípios integrantes das RMs a concorrer com a entidade metropolitana na prestação dos mesmos serviços. Essa solução tornaria extremamente difícil a integração dos programas e das políticas traçadas para a região, a menos que existisse uma unidade muito grande entre os atores desse processo, que poderiam somente nesta hipótese, resolver todas as questões a partir de um consenso.
2. A entidade metropolitana passa a exercer, sozinha, todas as funções definidas como de interesse comum<sup>48</sup>. Nessa fórmula,

48

Esta é a visão, por exemplo, de Ralph Gakenheimer, citado por Brasileiro (1974 b,p.7). Gakenheimer e outros advogam que na maior parte da América Latina, mesmo os problemas individuais dos Municípios que compõem a RM deveriam ser supridos pela ação metropolitana, devido à falta de governos fortes locais e de recursos humanos e financeiros adequados.

as entidades metropolitanas seriam ao mesmo tempo planeja-  
doras e executoras, centralizando todas as competências e  
decisões, o que não só parece operacionalmente inviável, es-  
pecialmente nas RMs de maior porte, como também desaconsel-  
hável do ponto de vista político.

3. A distribuição de competências entre as entidades metropoli-  
tanas e os Municípios seria determinada pela fase, etapa  
ou parcela relativa à prestação dos serviços. O trabalho  
realizado pelo IBAM, por encomenda do IPEA, para a Região  
Metropolitana do Rio de Janeiro, advoga este tipo de solu-  
ção: "É possível, portanto, proceder-se a uma hierarquiza-  
ção de problemas dentro de uma mesma função e atribuir-lhes  
competência metropolitana ou municipal, segundo critérios  
que atendam, da melhor maneira, aos interesses da comunida-  
de como um todo. " (Brasil.IPEA.INPES/CNPU, 1976b,p.16).
4. Os Municípios são os executores, cabendo às entidades metro-  
politanas traçar as diretrizes, prestar assistência técni-  
ca, fornecer recursos financeiros, fiscalizar a realização  
dos serviços e a aplicação dos recursos e promover uma ava-  
liação contínua. Em outras palavras, às entidades metropoli-  
tanas caberia o papel de planejar, coordenar, fiscalizar e  
avaliar. A execução direta ou a delegação para outras enti-  
dades de âmbito estadual só seria realizada caso os Municí-  
pios se mostrassem incapazes ou impossibilitados de pres-  
tar os serviços para eles definidos.

A flexibilidade na adoção de cada uma das soluções acima  
propostas, aliada às peculiaridades de cada região, é que  
deverá nortear a escolha de um modelo institucional viável  
para cada entidade metropolitana.

Ademais, na definição do espaço que deverá ser ocupado pe-

la entidade metropolitana devem ser considerados, além dos serviços de interesse metropolitano definidos pela Lei Complementar 14/73 <sup>49</sup>, outras funções que possuem forte impacto sobre a região, tais como: saúde, educação, turismo, lazer, assistência comunitária e segurança pública.

No entanto, sejam quais forem as peculiaridades de cada região e os diferentes papéis que suas entidades vierem a adotar em razão mesmo das heterogeneidades, o principal destaque deve ser dado à função de planejar, de forma integrada, o desenvolvimento econômico e social, transformando esse planejamento em um processo permanente e em algo muito além das puras determinações físico-espaciais da malha urbana.

Deve ser ressaltado, ainda, como bem lembra Ana Maria Brasileiro (1974 b, p.8), que "não existe uma fórmula ideal de organização metropolitana, estando a experiência mundial a indicar que a mesma deve ser encontrada em função de cada caso concreto. O problema, mais do que técnico, é político. Envolve nova repartição de poder e a redistribuição de benefícios e ônus dentro da área."

Nesse sentido, o papel político dos planejadores metropolitanos assume uma importância fundamental na definição do espaço que caberá ou que poderá ser negociado para as entidades de âmbito metropolitano <sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Esses serviços são: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico; uso do solo metropolitano; transportes e sistemas viários; gás canalizado; recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

<sup>50</sup> Deve-se a Antônio Octávio Cintra (1978, p.246-253) grande parte das idéias que serão doravante desenvolvidas, quanto ao papel político dos planejadores metropolitanos.

O primeiro desafio que se coloca para os planejadores metropolitanos vincula-se à hierarquia que caracteriza as unidades territoriais brasileiras.

Essa hierarquia implica em que, na definição das políticas públicas de maior repercussão, as unidades hierarquicamente inferiores não participarão do processo decisório e, mesmo quando o façam, não terão a palavra final.

Ademais, devido à tendência centralista da União, o controle de algumas variáveis, necessariamente consideradas em qualquer plano, escapa ao alcance dos planejadores urbanos e metropolitanos que atuam nas esferas local e estadual.

Ao planejar o acontecer urbano/metropolitano, restam apenas duas saídas, que não são excludentes: adaptar o plano aos parâmetros de escolhas e políticas dos escalões superiores, ou envidar esforços políticos para influenciar as decisões do escalão superior.

Essa segunda alternativa, no entanto, esbarra na questão já assinalada, da excessiva fragmentação e segmentação da estrutura administrativa do poder público, além da falta de objetivos claramente definidos para a política urbana. Disto resulta o segundo dilema dos planejadores metropolitanos: a inexistência de uma unidade de decisão e de ação que lhes facilite o papel político de influenciar o rumo dos acontecimentos.

A terceira questão diz respeito à integração dos planejadores com as lideranças dos diversos segmentos da sociedade, que podem lhes dar o necessário respaldo para a implementação das ações propostas. Em alguns casos, essa interligação é pacífica e sem conflitos. Em outros, no entanto, quando es

tão em jogo ações que contrariam interesses de grupos, a coalizão planejador x lideranças não consegue ser efetivada.

Cintra sintetiza e confirma a maior dificuldade enfrentada pelos planejadores metropolitanos face aos demais planejadores: "Os planejadores metropolitanos encontram-se em situação ainda mais difícil. Aos obstáculos que todos os planejadores esperam encontrar, soma-se, para eles, a ausência de um núcleo institucionalizado de poder territorial, no qual possam apoiar-se. Caso seu poder derive de uma composição consensual, intermunicipal, o que venham a ganhar em legitimidade perdem em controle efetivo sobre os fatores que afetam a dinâmica urbana. Caso sejam responsáveis perante um órgão estadual, obtêm, talvez, maior influência, porém, provavelmente, isso não compense a perda da aceitação dos Municípios. Ainda lhes faltará, ademais, o controle das condições que caem na área de competência do Governo Federal. Mas, quando passam para o nível federal, em busca dessas condições, pois aí se concentram os mais importantes instrumentos para influir no desenvolvimento urbano, não encontram um único interlocutor, mas vários, e não conseguem uma delegação clara, inequívoca, precisa, do tipo que se poderia esperar numa organização burocrática centralizada." (Cintra, 1978, p.251).

A solução parece estar na procura, pelo planejador metropolitano, de uma postura e de um respaldo políticos, além da posição eminentemente técnica que ele vem assumindo ao longo do tempo. Isso não significa que uma postura deva ser abandonada em favor da outra, pelo contrário, a condição técnica "deve ser convertida em recurso político básico". (Cintra, 1978, p.252).

É evidente que tal mudança de comportamento implicará no pagamento de certos custos, que variarão de acordo com a realidade de cada RM e da situação institucional de cada entidade metropolitana.

Acima de tudo, no entanto, como ressalta Cintra, o papel político do planejador metropolitano deverá estar baseado "na percepção das brechas que outros objetivos, também perseguidos pelo aparelho estatal, ou latentes dentro dele, abrem para políticas socialmente mais avançadas". (Cintra, 1978, p.253). Tal postura poderá encontrar eco em certos escalões superiores, uma vez que a "máquina estatal não é um bloco coeso, monolítico, buscando toda ela os mesmos objetivos. Visões redistributivistas têm, também, seus lugares dentro do governo." (Cintra, 1978, p.253). E não é outro o teor do II PND e de todos os discursos oficiais, mesmo considerando a grande distância que por vezes se registra entre o que o governo diz e o que ele faz e acredita.

Arelada ainda ao papel que deve caber às entidades metropolitanas e à sua liderança, está a questão da participação da comunidade no processo de planejamento e de decisão das questões metropolitanas. Como bem coloca Francis Violich, "para assegurar a compatibilidade última do planejamento urbano com o mundo real de aspirações sociais e de políticas urbanas, deve-se dar prioridade à identificação dos problemas e questões críticas sobre os quais se baseiam as ações; em segundo lugar, dever-se-á considerar o alcance das políticas e dos programas urbanos.... No desenrolar deste processo, a identificação dos problemas em colaboração com a comunidade resulta essencial; a opinião da população urbana é crítica quanto à relevância social das decisões." (Violich, 1973, p.59-60).

Com efeito, se de um lado os mecanismos de mercado são eficazes para revelar preferências individuais ou de pequenos grupos de consumidores, mas precários no que se refere àquelas de natureza social, os mecanismos de planejamento também podem revelar-se insuficientes para alcançar amplos benefícios sociais, se as decisões dos planejadores são destituídas de representatividade (Barat, 1978a, p.8).

A maneira de operacionalizar a participação da comunidade na definição das políticas públicas que vão influenciar e até mesmo determinar seus destinos é um dos problemas mais sérios com que hoje se defrontam aqueles que advogam essa participação.

Com o declínio da doutrina da soberania nacional, provocada pela divisão internacional do trabalho; com a queda de prestígio das instituições parlamentares; com a ascensão política e social da classe trabalhadora urbana; com a crise deflagrada nas relações entre o capital e o trabalho; e com a pressão reivindicante de segmentos organizados da sociedade, minou-se, lenta e irremediavelmente, o sistema representativo de feição liberal.

Assim, a idéia da vontade soberana do povo, corolário do sistema representativo, se decompôs na vontade antagônica e disputante de partidos e grupos de pressão. Na sociedade de massas abala-se de maneira violenta a acomodação dos interesses econômicos, políticos e sociais, cada vez menos interesses globais do povo e cada vez mais interesses parcelados de grupos e classes conflitantes. Já está bastante claro que as velhas estruturas do sistema representativo não serão capazes de atender aos conflitos que hoje se registram.

Os diversos ramos das ciências humanas vêm, portanto, investigando novas formas de responder à difícil questão da maneira de expressar as preferências coletivas. No campo da ciência política, por exemplo, surgem novas doutrinas como a da identidade - que substitui a base popular, pregada pelo sistema representativo, pela vontade de grupos de interesse - e a doutrina de fundamento marxista - que encara a representação como simples relação entre governantes e governados, que não consiste apenas nas relações diretas entre eles, mas também de relações entre os cidadãos e as distintas organizações intermediárias, que servem de porta-vozes das expectativas dos governados.

Como bem lembra Diogo Lordello de Mello, "...numa sociedade pluralista e que aspira à liberdade e à democracia, um dos com promissos fundamentais dos sistemas político-administrativos é manter o equilíbrio entre interesses conflitantes, em assegu rar a ordem dentro da desordem aparente ou efetiva, em subor dinar os interesses do Estado e da burocracia ao interesse pú blico, não como este é determinado pelos técnicos e por outros detentores eventuais do poder, mas pelas manifestações, varia das, difusas, contraditórias, mas sempre autênticas e legíti mas, do povo a quem o Estado e a burocracia devem servir." (Lor dello de Mello, 1976, p.74).

No entanto, nenhum dos ramos das ciências humanas envolvidos com o problema da expressão das preferências coletivas mostrou-se até agora capaz de conceber novos mecanismos institucionais que substituam eficientemente os existentes e que dêem a res posta adequada à difícil questão de como a coletividade . pode expressar suas preferências e participar do processo decisório das políticas governamentais.

Ademais, a questão da participação popular é quase sempre es quecida e não só em países com governos centrais fortes e cen tralizadores. Frank Smallwood afirma que todos os estudos rea lizados "...concentrates too heavily on potential problems of administrative proliferation, without attempting to analyse these potential problems within the context of their impact on political participation and political consent, which are vital to the life of any meaningful community." (Smallwood, 1970, p.320).

Tal questão assume nos dias de hoje importância ainda mais fun damental, na medida em que o processo de redemocratização do país torna inviável a atitude até hoje assumida pelos plnaja-dores - fechados dentro dos gabinetes e planejando sem qual quer questionamento.



Lloyd Rodwin arrisca, inclusive uma profecia: "...the evidence seems to suggest that, in the future, urban growth strategies will not be simply efforts of the central governments to aid lagging regions through incentives and controls. These strategies will be characterized by pressures and demands on the part of the populations of these lagging areas and their supporters for a greater share in the planning and administration of policies." (Rodwin, 1970, p.287).

Apesar das dificuldades que uma opção por maior participação da comunidade na definição de seus destinos certamente pressupõe, alguns passos podem ser dados. Paulo Haddad, em artigo publicado no "Jornal do Brasil" de 24.08.79, vê as seguintes possibilidades: existe uma mobilização interna dentro do próprio aparato estatal, destacando-se a participação dos líderes políticos e dos estamentos burocráticos. A maneira como técnicos e políticos podem chegar a um entendimento comum dependerá do estilo e do conteúdo do que se está planejado: se o plano parte da identificação dos projetos e das políticas que atingem os interesses mais imediatos dos diferentes grupos sociais, será mais significativo o grau da participação dos políticos no processo de planejamento.

Eduardo Aydos, abordando a questão do planejamento dissociado das lideranças socialmente reconhecidas, afirma que "uma equipe de planejamento que encara as suas próprias tarefas como a simples preparação de um documento, isolada da liderança geral - embora aquelas possam parecer mais simples e os seus planos tecnicamente mais perfeitos, dificilmente tem uma influência decisiva sobre o resultado das ações do governo. Este tipo de planejamento... busca produzir uma visão perfeita e deixaria de comprometer os políticos". (Aydos, 1978, p.54).

Assim, a participação da classe política, das lideranças reco  
nhecidas, das associações patronais e sindicais e de grupos como  
a Igreja<sup>51</sup>, mesmo considerando que se está auscultando apenas  
aqueles grupos suficientemente fortes para se organizarem  
e se manifestarem publicamente, e que muitos segmentos da soci  
iedade ainda estarão de fora, deve-se reconhecer como um passo  
importante a ser tentado na busca do que vem sendo chamado  
de planejamento participativo.

Como argumento Luiz Carlos Costa, o planejamento urbano não  
pode mais ser aceito como "um mero exercício ideológico impote  
nte ante os problemas sócio-econômicos a que se propõe, uma  
atividade de gabinete desvinculada da prática administrativa  
concreta, ou então como hipótese oposta, uma sofisticação formal  
do pragmatismo vulgar, aplicado ao que é possível ser imedi  
atamente implementado, ainda que irrelevante face aos proble  
mas urbanos mais graves ." (Costa, 1978, p.80).

Outra questão que tem profunda ligação com o problema instituci  
onal e a participação comunitária é a da centralização ou  
descentralização das ações. A descentralização favorece e esti  
mula a participação popular, embora possa acarretar problemas  
de coordenação. Gorynski e Rybicki (1970, p.304) advogam  
que o sistema a ser adotado dependerá do estágio da economia ,  
ou seja, em período de expansão, "strategic elements of the  
economy should be concentrated; in a period of stabilized growth,  
harmonious development of the given area, and any part of this  
area, can be achieved very satisfactorily through deconcentrati  
on and decentralization."

Tal questão faz-nos reportar, também, ao enfraquecimento da

---

<sup>51</sup> A Igreja Católica, por exemplo, possui uma Pastoral Urbana, cuja linha de  
ação está centrada na opção prioritária pela periferia ("Jornal do Brasil"  
de 11.11.78).

esfera municipal de governo, cujas principais repercussões já foram analisadas anteriormente e o serão mais detidamente na seção referente aos aspectos financeiros do desenvolvimento urbano. No entanto, como bem sintetiza Rodwin, não deve ser esquecido que "In a country with a weak local system of government, opposition to the central government policy is crippled; but it is also harder to carry out the policy effectively in the field without able local or regional organs of government." (Rodwin, 1970, p.274). Nesse sentido, cabe ressaltar que em relação ao poder dos Municípios registra-se uma contradição ostensiva: retiraram-se da esfera local os poderes político e econômico, deixando-lhe, todavia, o poder jurídico, isto é, o de fazer leis. Mas se não se tem poder político-econômico, é óbvio que a lei não prevalecerá. (Pessoa, 1978, p.63).

A longa lista dos conflitos institucionais que foram gerados com a implantação das regiões metropolitanas, as ambiguidades que hoje se registram em termos de política urbana, os desperdícios de esforços e de recursos financeiros que resultam de tais situações, mostram que os conflitos são graves, é claro, mas não a ponto de serem culpados pela ineficiência, irracionalidade, desperdícios e iniquidades que estão sendo registrados no trato da questão metropolitana. O que se necessita, portanto, é que sejam tomadas, agora, medidas adequadas e corretivas.

#### 4.4.2 Financeiras

Os aspectos financeiros da questão urbana/metropolitana estão diretamente relacionados com a disponibilidade de fontes de recursos para o atendimento das demandas e carências dos centros urbanos, notadamente aquelas provocadas pela rápida urbanização, e em alguns casos metropolização, advindos com o processo de crescimento econômico do país.

O ponto a ser ressaltado é o de que, embora o planejamento urbano esteja profundamente relacionado com o processo de crescimento econômico do país, e seja até uma das suas consequências, o que, obviamente, exige relativa centralização, a nível da União, dos processos decisórios referentes à alocação de recursos, tal centralização vem provocando sérias distorções no planejamento urbano e metropolitano, devido principalmente: a) à ausência de uma política de desenvolvimento urbano, na qual estejam definidas as funções e vocações dos principais centros urbanos de um sistema de cidades; e b) ao tratamento simétrico que a legislação tributária dispensa aos Municípios e às regiões metropolitanas, sem considerar suas peculiaridades.

O entendimento dos problemas do financiamento do desenvolvimento urbano exige uma incursão sobre o conceito de federalismo fiscal. Segundo João Luiz de Moraes Barreto, "federalismo fiscal é a expressão usada para designar um sistema fiscal descentralizado, isto é, aquele em que as diversas esferas de poder político que compõem a federação dispõem também do poder de tributar (do ponto de vista da receita) e de aplicar (do ponto de vista da despesa) seus recursos financeiros na consecução dos seus objetivos essenciais." (Barreto, 1977, p.43).

Em termos tradicionais, cabe aos Municípios, na divisão de competências propugnada pelo sistema federativo, a responsabilidade pela definição, execução e manutenção dos serviços urbanos. As regiões metropolitanas, segundo a Lei Complementar 14/73, competem o planejamento integrado do desenvolvimento sócio-econômico da região e a execução de serviços de interesse comum.

No entanto, a centralização no âmbito federal que o país vem atravessando, desde o nível político até o financeiro, reduziu a capacidade de obtenção de recursos próprios pelas outras esferas de governo, tornando-as cada vez mais dependentes da Uni

ão para a definição de políticas de interesse eminentemente local, e/ou metropolitano, bem como para a prestação de serviços de sua competência.

A constatação da perda de poder decisório e financeiro dos Municípios pode ser visualizada através da análise da participação relativa da receita própria no total de recursos movimentados pelo setor público municipal. Em 1965, as receitas próprias significavam 64% do total dos recursos disponíveis pelos Municípios para livre alocação, caindo para 30% em 1970 (Silva, 1973, p.544-5).

Os mecanismos financeiros encontrados pelo governo federal para compensar a perda mencionada foram o fortalecimento do sistema de transferências e a proliferação de fundos destinados ao atendimento de programas de caráter setorial, de abrangência urbana e/ou metropolitana.

A situação descrita traz em si paradoxos implícitos que já foram mencionados em outras partes deste trabalho, mas que convém relembrar na medida em que sua influência também se exerce nos aspectos financeiros.

Em primeiro lugar, é nas cidades que a maior parte da riqueza nacional é gerada, mas os governos locais têm cada vez menos recursos e poder decisório para atender às pressões decorrentes dos processos de crescimento e de geração de riqueza.<sup>52</sup>

Em segundo, como entender o processo decisório centralizado de alocação de recursos se não se dispõe de uma política urbana a nível nacional? Que critérios o governo federal adota para a

---

<sup>52</sup> Deve ser ressaltado que este paradoxo vem se registrando também nos países desenvolvidos. Ver, a respeito da situação norte-americana, Dick Netzer (1970).

definição da distribuição dos recursos por ele manipulados?

Em terceiro, a União, que vem paulatinamente ocupando o espaço anteriormente de competência das instâncias inferiores (Estados e Municípios), não tem tomado decisões voltadas para a definição de políticas urbanas unificadas. Em outras palavras, ao avocar a si a competência de decidir as questões advindas com a urbanização, a União não se instrumentalizou para tal função, continuando a adotar critérios próprios dos planejamentos global e funcional, não só para a concepção, organização e administração de programas, como para a alocação dos recursos.

Em quarto lugar, a excessiva centralização trouxe consigo uma enorme fragmentação política e financeira, provocada pelo imenso número de programas, linhas de financiamento e organismos que foram sendo criados a nível federal.

Por último, a contradição entre a excessiva centralização dos recursos financeiros, nas mãos da União, e os ônus e encargos cada vez maiores dos Estados e Municípios, como consequência do processo de urbanização, faz com que a União acabe vindo em socorro destes através de mecanismos financeiros típicos de um sistema privado empresarial. Exemplo desta situação é encontrada no Banco Nacional de Habitação-BNH, hoje o maior organismo de financiamento do desenvolvimento urbano, mas cuja concepção institucional induz à avaliação de seus resultados através do lucro; e este, evidentemente, só pode ser atingido pela cobrança de juros e correção monetária dos beneficiários dos seus programas, entre os quais parcela considerável provém dos Estados e Municípios.

É interessante notar, com relação ao último paradoxo apontado do sistema financeiro, que o problema não é só brasileiro. Ursula Hicks, falando sobre as regiões metropolitanas em geral,

lembra que "Most of the additional services that city and especially metropolitan governments are now being asked to undertake entail a considerable amount of capital formation in the course of their development. The greater part of this expansion is being financed from borrowed money." (Hicks, 1970, p.387).

O processo de centralização mencionado teve um momento marcante na Reforma Tributária regularmente em 1966 e cujas principais repercussões estão sintetizadas em trabalho elaborado pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda<sup>53</sup>:

- a) excessiva centralização tributária em virtude de:
  - redução do poder decisório dos Estados quanto à capacidade de legislar no campo fiscal, tornando-os dependentes do poder central; e
  - alargamento da competência tributária da União, pela criação de novos tributos e absorção de outros;
- b) elevação do grau de dependência dos Estados e Municípios em relação aos recursos transferidos pela União, em decorrência da redução da capacidade própria de arrecadação;
- c) perda de autonomia na gestão desses recursos, em face das excessivas vinculações legais;
- d) perda da receita em consequência da utilização do ICM como instrumento de política econômica, através da concessão de isenção e de incentivos fiscais; e
- e) concentração a nível municipal dos recursos do ICM, em virtude do atual critério de distribuição-baseado no valor adicio

---

<sup>53</sup> Ver a Revista de Finanças Públicas, Rio de Janeiro, 38 (336):47-51, out./dez. 1978, onde o relatório foi publicado.

nado- beneficiar os Municípios mais ricos e industrializados<sup>54</sup>.

Convém ressaltar, todavia, que o processo de centralização de recursos já vinha ocorrendo antes da citada Reforma Tributária.

O exemplo pode ser encontrado na mensagem anual, ao Legislativo, do Prefeito de Salvador, em 29 de março de 1964:

"A vida administrativa do País, tal como a estruturou a Carta Constitucional de 46, ao transferir à órbita municipal o atendimento das necessidades imediatas do homem, conferiu-lhe um acervo de obrigações que não guarda paralelismo com a distribuição de rendas que naquele mesmo texto lhe foram atribuídas. (...)

"Gozando de uma autonomia mais formal e teórica do que prático, esvai-se o município nessa luta desigual para cumprir as suas finalidades. Assim, encontra-se estrictado entre as garras das tenazes representadas, de um lado, pela inflação erosiva da sua capacidade realizadora, e, do outro, pela intervenção branca das administrações dos Estados que lhe usurpam atribuições de peculiar interesse, por um vezo que está transformando a democracia brasileira mais num estado de fato que num estado de direito.

---

<sup>54</sup> Aloisio Barbosa de Araújo enfatiza bastante a inadequação do atual sistema tributário, uma vez que a especialização urbana é inevitável e o atual sistema penaliza as cidades que exercem a função residencial, sendo o sistema de transferências do ICM o principal responsável pelos desníveis hoje registrados e pela situação precária dos Municípios não-industriais. (Araújo, 1973 e 1974). Esta também é a posição de Luiz Eduardo Carvalheira de Mendonça, que acrescenta às questões levantadas por Aloisio Barbosa de Araújo a inviabilidade das entidades metropolitanas de exercerem suas atribuições diante do quadro financeiro existente. (Mendonça, 1976).



"De um lado, é o Governo Federal retirando do campo da fiscalização municipal contratos pelo município firmados e pagos com recursos da sua própria economia - como é o caso das concessionárias de energia elétrica -, do outro, é a administração do Estado a invadir áreas de competência privativa do Município como, por exemplo, os setores de abastecimento de água, da administração do tráfego urbano, interferindo até mesmo em problemas de transportes coletivos" (Brandão, 1978, p.12-13).

Os desequilíbrios decorrentes do atual sistema financeiro para o desenvolvimento urbano foram analisados por Fernando Rezende da Silva, que propôs a adoção de três tipos de providências: a) o reconhecimento do fato de que a formulação de padrões generalizados para aplicação dos recursos transferidos, que determinam o setor ou a categoria econômica onde devem ser aplicados, não garante necessariamente maior eficiência na aplicação dos recursos públicos; b) rever a atual repartição dos encargos públicos entre as diferentes esferas de governo; e c) a reformulação dos critérios de repartição das transferências. (Silva, 1976, p.82).

É o momento de passar-se, então, à análise dos recursos disponíveis para o desenvolvimento urbano e da sua alocação, divididos, para efeito desta análise, em dois grandes grupos: os recursos tributários e o sistema de transferência<sup>55</sup>.

De acordo com a legislação brasileira sobre a competência tributária das três esferas de governo, os Municípios possuem duas principais fontes de financiamento: os tributos,

---

<sup>55</sup>As regiões metropolitanas, devido ao seu caráter de entidade puramente administrativa, não possuem o poder de tributar, razão pela qual a análise relativa aos recursos tributários disponíveis para o desenvolvimento urbano fica restrita à esfera municipal.

que são prestação de caráter compulsório, e os preços, aqui entendidos como uma prestação de caráter contratual e que incluem taxas, contribuições e preços propriamente ditos.

Segundo Fernando Rezende da Silva," a especificação dos tributos de competência dos municípios no texto constitucional corresponde a uma delimitação legal da base tributária atribuída a esse nível de governo. Conforme a Constituição, é permitido aos municípios cobrar impostos sobre a propriedade imobiliária (urbana e rural) e sobre a prestação de serviços, além de taxas pela prestação de serviços públicos especiais e contribuição de melhoria por eventual valorização na propriedade em virtude da realização de obras públicas."(Silva, 1973, p.546).

Assim, no que se refere à cobrança de impostos, os Municípios têm a exclusividade sobre o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ISS (Imposto Sobre Prestação de Serviços) e participam, através de alíquotas, de impostos arrecadados pelos governos federal e estadual e que lhes são transferidos, como o ICM, o IPI e o IR.

Apesar dessas fontes de recursos, a maioria dos Municípios tem apresentado uma situação financeira caótica. Eurico Ueda (1978, p.18) credita tal fato aos seguintes fatores:

- a elasticidade-renda do dispêndio é maior que a da receita;
- baixa eficiência arrecadadora;
- dificuldades para determinar e atualizar a base de cálculo dos tributos municipais;
- sistema ineficiente de taxas e da contribuição de melho

ria, que não permite cobrir os custos de produção dos serviços e benfeitorias realizadas;

- fixação de limite para operações de crédito, estabelecido pela União;
- baixo esforço fiscal em virtude do volume de transferência de outras esferas de governo;
- "guerra fiscal", que afeta o nível de arrecadação devido às isenções e ao aumento de despesas com a doação de terrenos e execução de obras de infra-estrutura gratuitas.

Quanto ao que aqui se chama de sistema de transferências, são considerados os mecanismos concebidos ou fortalecidos a partir da Reforma Tributária de 1966 para compensar os Municípios pela perda de suas receitas provocada pela centralização, na esfera federal, da arrecadação e da distribuição dos recursos públicos. Pode-se denominar esses mecanismos, genericamente, de transferências, que surgem através de duas formas:

- as transferências propriamente ditas, que integram as transações governamentais do ponto de vista econômico, e que incluem as cotas-partes sobre o ICM, IULCLG, IUEE e o FPM, entre outros. Em geral, essas transferências pressupõem uma vinculação setorial ou econômica, que será adiante analisada;
- os fundos de financiamento criados pela União e que também estão sujeitos a inúmeras restrições (capacidade de endividamento, classificação do projeto como prioritário, vinculações setoriais etc).

De uma maneira geral, pode-se apontar como principal vantagem do sistema de transferências adotado pelo país a segurança de

que a aplicação dos recursos será feita de acordo com as prioridades nacionais. Em termos de política urbana propriamente dita, essa vantagem desaparece na medida em que inexistente tal política, embora possa ser positiva para alguns setores ou programas conduzidos a nível local mas com abrangência ou repercussão nacional.

Como desvantagens do sistema podem ser apontadas:

- a ingerência da União na definição de prioridades locais e metropolitanas, que podem não ser as mesmas que as prioridades nacionais;
- quando essas transferências exigem a contrapartida de recursos próprios, a ingerência da União deixa de ser somente no campo da aplicação setorial dos recursos transferidos, mas também na alocação dos já poucos recursos próprios;
- quando as transferências vinculam a aplicação dos recursos a determinada categoria econômica, em geral a despesas de capital, transfere-se para os Estados e Municípios o grande problema da manutenção dos equipamentos gerados pelo investimento (esse é o caso típico da construção de hospitais, escolas e, mais recentemente, dos centros sociais urbanos);
- a falta de segurança em relação ao cumprimento dos cronogramas de liberação dos recursos, influenciando ainda uma outra variável, a de que muitas vezes as regras do jogo são modificadas sem que os participantes sejam sequer antecipadamente comunicados. Fernando Rezende da Silva ilustra esta situação com o exemplo do Fundo Rodoviário, cujos critérios de distribuição foram mudados, entre 1965 e 1971, seis vezes, modificando-se três vezes a participação dos Municípios no Fundo. (Silva, 1973, p.573). Por outro lado, como bem lembra Ana Maria Brasileiro, o Estado mais ou menos co

pia a União, o que deixa os Municípios sem saber onde o Estado vai alocar recursos e que serviços vai assumir. (Brasileiro, 1974 a, p.19-20).

A Tabela XL adiante apresentada, e que se refere às fontes de financiamento existentes para o desenvolvimento urbano, mostra as características principais do sistema adotado.

Verifica-se, em primeiro lugar, que os Municípios disputam com os Estados, com a própria União, com organismos da administração indireta e até mesmo com o setor privado, os recursos disponíveis para o apoio de programas e projetos voltados para o desenvolvimento urbano. Dos trinta e dois programas listados, somente dois são voltados exclusivamente para o governo local e nenhum é especificamente dirigido para as regiões metropolitanas.

Uma vez que não se dispõe de informações sobre o montante dos recursos destinados a cada programa, não se pode afirmar com segurança se os investimentos estão mais voltados para a área social ou econômica. No entanto, registre-se que existe maior número de programas destinados à infra-estrutura social (14) do que econômica (6), enquanto os doze restantes podem atender, indiscriminadamente, ambos os setores.

A principal entidade financiadora é o BNH, que patrocina mais da metade dos programas (20), razão pela qual falar-se hoje no urbano significa também falar sobre o BNH. Somente cinco programas são financiados por entidades não-lucrativas. Os sete restantes estão distribuídos entre o Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Caixa Econômica e BNDE. Essa característica faz-nos reportar às contradições do sistema já mencionadas anteriormente, ou seja, o atendimento de programas/projetos voltados para o desenvolvimento urbano por organismos de cunho empresarial e que necessariamente têm que se viabilizar pela sua rentabilidade financeira.

## FONTE DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO \*

PROGRAMA / SUBPROGRAMA	FINALIDADES	ENTIDADE FINANCIADORA	BENEFICIÁRIOS
FINC/FIDEGE	Infra-estrutura geral de conjuntos habitacionais	BNH	Estados, municípios, concessionárias de serviços públicos, outros órgãos da administração indireta
FINC/FISIP	Infra-estrutura de serviços industriais de utilidade pública	BNH	"
FINURB	Recuperação e expansão de áreas urbanas	BNH	Entidades metropolitanas, inter-municipais ou municipais; governos municipais, o Distrito Federal e em casos especiais os governos estaduais; outras entidades ligadas às áreas metropolitanas.
FINANSA	Sistema de água, esgoto, drenagem e remoção de resíduos sólidos; controle de inundações e da poluição	BNH	Estados, municípios e regiões.
FINANSA/FIDREN	Sistemas de drenagem contra inundações	BNH	Estados, municípios, entidades executivas das áreas metropolitanas, autarquias e companhias estaduais, metropolitanas e intermunicipais.
FINANSA/REFINAG	Sistemas de abastecimento de água	BNH	Governos estaduais e municipais, companhias estaduais de saneamento.
FINANSA/REFINESG	Sistemas de esgotos	BNH	Governos estaduais e municipais, companhias estaduais de saneamento.
FINANSA/EFISAN	Saneamento (estímulo financeiro)	BNH	Governos estaduais e municipais.
FINANSA/FICON	Controle da poluição das águas	BNH	Governos estaduais e municipais.
FINEC/FIEP	Serviços sociais e formação profissional e comunitária dos conjuntos habitacionais	BNH	Estados, municípios ou órgãos das respectivas administrações indiretas
FITURB	Implantação e melhoria dos sistemas de transporte coletivo urbano	BNH	Estados e municípios; órgãos regionais de desenvolvimento; entidades executivas das áreas metropolitanas; órgãos autônomos responsáveis pelos sistemas financiados.
FITURB/FETRAN	Implantação e melhoria dos sistemas de transporte coletivo ferroviário	BNH	Estados e municípios; órgãos autônomos responsáveis pelos sistemas financiados.
CURA/Financiamento para Execução de Pré-investimento	Estudos e pesquisas para execução do Projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada)	BNH	Municípios
CURA/Financiamento para elaboração de projetos e equipamentos indispensáveis à complementação de área CURA	Execução da complementação de áreas CURA	BNH	Municípios
ESPES	Estudos e pesquisas para implantação de planos do BNH	BNH	Estados e municípios
ESPES/SUDEC	Cooperação com os INOCOOPs em projetos de desenvolvimento comunitário	BNH	Distrito Federal, Estados e municípios
FIPLAN	planos, projetos, programas de desenvolvimento	BNH	Entidades metropolitanas intermunicipais ou municipais, Distrito Federal, Estados e municípios
PRODEPO	Equipamento urbano de apoio aos projetos de polos econômicos regionais	BNH	Governos federal, estadual, municipal e outras entidades interessadas.

Fonte: IBAM, Rio de Janeiro. Centro de Pesquisas Urbanas. Manual de Financiamento. Rio de Janeiro, 1976.

\*só inclui programas financiados por organismos públicos de âmbito nacional e regional.

PROGRAMA / SUBPROGRAMA	FINALIDADES	ENTIDADE FINANCIADORA	BENEFICIÁRIOS
PROFILURB	Aquisição de lotes urbanizados por famílias de renda até cinco salários mínimos	BNH	Cidades com população igual ou superior a 50.000 habitantes ou capitais de territórios Federais; Regiões Metropolitanas; localidades definidas como pólos de desenvolvimento urbano.
COS/ESTÍMULO	Estímulo para integralização dos FUNDHAPs	BNH	Estados ou municípios, quando visar a integralização do FUNDHAP; COHABS ou assemelhados.
FDU	Infra-estrutura básica e obras prioritárias dos municípios com mais de 50.000 habitantes, Capitais de Estado e Áreas Metropolitanas	BB	Estados, municípios, órgãos da administração indireta e concessionários de serviços públicos.
FUNDURBANO	Infra-estrutura básica, serviços de utilidade pública e equipamentos urbanos	BNB	Municípios das capitais do Nordeste; outros municípios do NE com mais de 50.000 habitantes; Estados; órgãos da administração de serviços públicos.
Financiamento de Serviços Públicos	Serviços de infra-estrutura necessários à consolidação do processo de industrialização do Nordeste	BNB	Municípios, Estados, órgãos da administração indireta e concessionários de serviços públicos.
PIN	Infra-estrutura urbana	BNB	Municípios, órgãos da administração indireta e concessionários de serviços públicos.
Fundo de Desenvolvimento da Amazônia	Infra-estrutura básica, serviços de utilidade pública e equipamentos comunitários	BASA	Capitais de Estados e Territórios, municípios com mais de 50.000 habitantes, áreas metropolitanas.
Infra-estrutura	Investimentos governamentais em transportes, armazenagens, distribuição de energia e gás e telecomunicações	BNDE	Estados e municípios
FAS	Projetos nas áreas de saúde; saneamento, educação, trabalho e previdência e assistência social	CEF	Entidades públicas.
Financiamento de Estudos e Projetos	Planos, programas de desenvolvimento; projetos de investimentos; projetos de engenharia e estudos de consultoria administrativa	FINEP	Entidades públicas ou privadas; governos dos Estados e Municípios.
CSU	Instalação de centros sociais urbanos, de uso público	CDS, CNPU, MEC, MS, MT, MPAS, MINTER, SEPLAN	Áreas selecionadas como prioritárias.
FNDU	Implantação e melhoria da infra-estrutura urbana; instalação e melhoria de equipamentos comunitários	Governo Federal	Municípios, Estados e Distrito Federal
FDPI	Programas regionais integrados; distritos e núcleos industriais; programas integrados urbanos	SEPLAN	Estados e Municípios; órgãos federais; órgãos regionais.
FND	Projetos prioritários em áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico e social do País, especialmente quanto à infra-estrutura	SEPLAN	Órgãos federais, Estados e Municípios.

Fonte: IBAM, Rio de Janeiro. Centro de Pesquisas Urbanas. Manual de Financiamento. Rio de Janeiro, 1976.

Em termos de região metropolitana propriamente dita, cabe destacar que a decisão do legislador brasileiro em não considerá-la como uma nova esfera de poder pode ser considerada salutar na medida em que criaria espaços ainda mais privilegiados em relação à realidade dos demais Municípios brasileiros<sup>56</sup>. Considerando que a maior parte da riqueza é gerada nas RMs e ainda a tendência à uniformidade e à simetria da legislação brasileira, a criação de uma nova esfera de governo nas regiões mais ricas do país somente tenderia a fortalecer o processo de concentração econômica que hoje já se registra.

Permanece, no entanto, uma lacuna fundamental: a falta de definição, pelo governo federal, das fontes de financiamento que estariam vinculadas à aplicação nas RMs. A União delegou aos Estados a responsabilidades pelo planejamento integrado das RMs e pela execução de serviços comuns, sem lhes dar o necessário respaldo financeiro para a operacionalização do que lhes foi cometido.

Diante dessa lacuna, algumas propostas têm surgido visando apresentar soluções que viabilizem financeiramente as RMs.

Um estudo elaborado pelo IBAM para a antiga CNPU<sup>57</sup> -partindo do pressuposto de que os recursos devem ser buscados onde quer que eles existam, mas de modo a causar o mínimo de perturbação no sistema político-financeiro vigente no país - propôs um elenco de alternativas que poderiam ser adotadas para as RMs. Este estudo considerou duas hipóteses distintas, embora não excludentes:

56 Peter José Schweizer vai ainda mais longe, afirmando que as RMs não só marginalizam outras regiões de um mesmo país, mas que tal fenômeno vai caracterizar o progressivo aparecimento de uma sociedade metropolitana internacional (Schweizer, 1974, p.156).

57 O estudo, que foi elaborado em 1978, não foi publicado. Denomina-se "A nálise das fontes e possibilidades de financiamento para as regiões metropolitanas".



- 1<sup>a</sup> hipótese: deve-se buscar recursos no próprio Estado e nos Municípios, admitindo-se que existem fontes de recursos inexploradas ou mal exploradas.
- 2<sup>a</sup> hipótese: os recursos devem provir da União, através de mecanismos de transferência de receita, uma vez que é a União a detentora dos impostos mais produtivos, além de possuir maior liberdade para rever e alterar seu regime fiscal, caso seja necessário.

Com as hipóteses assim definidas, o IBAM sugeriu, como novas fontes que podem ser viabilizadas:

- a criação de um imposto sobre a localização de atividades nas RMs, que incidiria sobre as pessoas jurídicas. O poder público cobraria do setor privado as vantagens obtidas com a localização de seus investimentos nos grandes centros;
- venda do solo criado, que apesar de não ter as características de um tributo, pode tornar-se uma fonte de receita;
- redistribuição das cotas do ICM dos Municípios, levando-se em consideração a diferenciação existente não só entre as nove regiões metropolitanas, como também entre os Municípios que as integram;
- criação de um imposto metropolitano sobre os lucros imobiliários;
- criação de um imposto sobre a propriedade de veículo automotor adquirido nas RMs;

- exploração econômica dos serviços comuns através do sistema de preços ou tarifas;
- vinculação do Imposto sobre a Importação para aplicação nas RMs.

O estudo do IBAM recomenda ainda que a administração dos recursos definidos para as RMs seja atribuída à CNPU, que os repassaria para os fundos metropolitanos de cada região.

Outra proposta foi apresentada por Sérgio Tostes, no sentido de retirar dos Municípios o ISS e transferir sua receita para as RMs (Tostes, 1975, p.79).

Do lado dos recursos municipais, quem propôs alterações foi Fernando Rezende da Silva:

- alterar os critérios vigentes sobre as transferências do FPM a fim de alcançar um maior efeito redistributivo<sup>58</sup>;
- outros objetivos almejados pelo sistema de transferências, além daquele de compensar os Municípios pelas perdas advindas com a Reforma Tributária, deveriam ser assumidos por outras esferas de governo, como a União e os Estados. Esses outros objetivos seriam a redução de desigualdades regionais e maior eficiência na distribuição setorial dos recursos públicos;
- estabelecer um tributo proporcional à renda a nível municipal;

---

<sup>58</sup> Nesse sentido, o recente Decreto nº 83.556, de 07.06.79, que diminuiu o número de vinculações a que estavam sujeitos o FPE, FPM e FE, já foi uma resposta às crescentes pressões dos governantes estaduais e municipais contrários às excessivas vinculações setoriais ou econômicas desses fundos.

- definição mais precisa dos encargos fundamentais dos Mu  
nicípios;
- maior autonomia municipal na utilização dos recursos;
- a participação do setor público municipal em determina  
dos programas, como educação e saúde, por exemplo, só de  
veria ocorrer na medida em que os recursos gerados no Mu  
nicípio fossem suficientes para permitir uma maior diver  
sificação de suas atividades<sup>59</sup>. (Silva, 1973,p.543-584).

A análise das sugestões apresentadas induz à conclusão lôgi  
ca de que o sistema vigente necessita ser reformulado, quan  
to mais não seja ao menos em relação ao financiamento do  
desenvolvimento urbano e metropolitano.

As medidas sugeridas esbarram, no entanto, em alguns fato  
res que devem ser mais detidamente analisados, a fim de não  
se incorrer no erro de adotar medidas que sejam política ,  
administrativa, ou financeiramente inviáveis. Surgem, de lo  
go, algumas questões fundamentais:

- ao se pensar em criar impostos adicionais para pessoas fí  
sicas e jurídicas, deve-se ter sempre em mente que al  
gum mecanismo de compensação precisa ser instituído, uma  
vez que a carga tributária do país já é uma das mais ele  
vadas do mundo. A sugestão de Fernando Rezende de intro  
duzir um tributo proporcional à renda a nível municipal  
estabelece como compensação o desconto que o contribuin  
te poderá fazer, da parcela já paga ao poder municipal ,  
quando do pagamento da parte que caberá à esfera federal.

---

<sup>59</sup> Em conversa com a autora, Fernando Rezende afirmou a reformulação do  
seu pensamento quanto ao último item por ele proposto.

Por seu lado, a instituição de impostos sobre a localização de firmas nas RMs e sobre a propriedade de veículo automotor são medidas que, antes de serem adotadas, devem considerar o ônus já excessivo que incide sobre indivíduos e firmas;

- algumas medidas já estão sendo adotadas em outras instâncias governamentais, a exemplo da cobrança pela prestação de serviços comuns, como abastecimento d'água e de gás canalizado em alguns Estados. Enquadra-se aqui também a proposta de se retirar o ISS dos Municípios e transferí-lo para as RMs. Ora, é sabida a precária situação financeira dos Municípios brasileiros e parece inconcebível querer retirar recursos justamente da esfera de governo mais carente em termos financeiros e onde as demandas são mais graves. Como compensar outras esferas de governo ou outras entidades públicas pela perda dessa receita é, portanto, um aspecto que deve ser considerado;
- a vinculação espacial ou setorial da aplicação de impostos tem sido medida já adotada e considerada inócua. A vinculação da receita proveniente do Imposto sobre a Importação, único tributo arrecadado pela União que não possui vinculação definida, certamente seria passível dos mesmos erros que incidem sobre o sistema de transferências.

Finalmente, deve-se levar em conta a existência dos seguintes fatores, que obstaculizam a adoção das sugestões formuladas. Em primeiro, as mudanças hoje requeridas no atual sistema financeiro exigem um jogo político complexo e que envolve custos e benefícios para todas as partes envolvidas. Em termos de desenvolvimento urbano e metropolitano, essa reformulação envolve questões como a poluição, o uso do so

lo, os transportes urbanos, as políticas habitacionais, para citar apenas algumas, onde jogam e pressionam grupos de interesses que representam os estratos superiores da sociedade e que não estariam dispostos a abrir mão, ao menos facilmente e sem contrapartidas, das vantagens já conquistadas.

Em segundo lugar, não deve ser esquecido que o Estado, ao assumir papel importante como produtor de bens e serviços, vem utilizando o planejamento como instrumento substitutivo ao sistema de mercado. Esse novo papel trouxe consigo a criação de inúmeras entidades e mecanismos financeiros desvinculados da administração direta e com grande autonomia administrativa e financeira, o que contribui para agravar a fragmentação dos processos de planejamento, orçamentação e financiamento do desenvolvimento urbano e metropolitano. Devem ser pensados, portanto, mecanismos que evitem tal fragmentação.

Terceiro, a técnica do orçamento-programa formalmente adotada pela administração pública brasileira pressupõe uma íntima relação entre o orçamento e o plano. E já que inexiste o planejamento urbano e metropolitano, o detalhamento das ações que devem nortear o desenvolvimento espacial fica restrito ao horizonte temporal de um ano (prazo de vigência da lei orçamentária), o que evidentemente não pode ser salutar para o atendimento de questões de tamanha magnitude e complexidade como as que caracterizam os problemas urbanos e metropolitanos.

Em quarto lugar, a atual classificação orçamentária não atende aos requisitos e exigências do planejamento urbano e metropolitano, na medida em que é baseada em funções (setores) , o que retira a necessária e indispensável visão de conjunto e integração que esse tipo de planejamento requer.

Haveria necessidade, portanto, de um orçamento regionalizado, que corresse paralelo ao orçamento funcional, ou então a criação de algum instrumento capaz de integrar as duas visões - a funcional e a espacial.

Por último, a opção de transferir certos encargos hoje total ou parcialmente assumidos pelas administrações municipais para esferas superiores, assim como fortalecer o sistema de transferências de recursos da União para as outras instâncias governamentais ou administrativas, poderá implicar em ingerência cada vez maior do governo federal nos assuntos de caráter e interesse eminentemente metropolitano e local e em um conseqüente distanciamento dessas esferas do processo decisório. Parece estranho e paradoxal a posição de muitos autores que pregam maior autonomia administrativa e política para os Estados e Municípios e maior descentralização das decisões, mas ao mesmo tempo vêem como saída para as questões financeiras o braço forte e aparentemente acolhedor da União. De que adianta descentralizar decisões e delegar maiores poderes a essas instâncias se não lhes for restituída sua autonomia financeira?

#### 4.4.3 Resumo e algumas proposições.

A análise das aqui chamadas questões instrumentais do desenvolvimento urbano e metropolitano, ou seja, seus aspectos institucionais e financeiros, levou-nos ao diagnóstico das seguintes situações.

A solução institucional adotada pelo legislador brasileiro parece correta na medida em que procurou apenas dar o arcabouço inicial desse novo ente administrativo - a região metropolitana, deixando o aprimoramento e conseqüente detalha

mento da legislação para ser feito após uma avaliação das experiências que vêm sendo conduzidas em cada RM. Caso se criasse um novo nível de governo, onde as RMs tivessem o poder de tributar, poderiam surgir áreas ainda mais privilegiadas dentro do quadro das gritantes desigualdades econômicas e sociais que caracterizam o desenvolvimento brasileiro. Ademais, a relativa flexibilidade institucional deixada pelo legislador permite que cada RM adote a solução que melhor lhe convier.

A análise dos instrumentos legais que deram forma às RMs leva à constatação de que existem aspectos positivos e negativos na solução adotada, cabendo aos quadros técnicos envolvidos na questão metropolitana envidar esforços no sentido de corrigir as deficiências e desenvolver os aspectos positivos, exercendo, nesse jogo, um papel político bastante importante.

Cabe a cada entidade metropolitana definir o espaço de sua atuação, bem como envolver as esferas e os organismos com quem interage nesse processo de negociação de espaço e de funções.

Situações como a excessiva centralização decisória e financeira em mãos da União, atrelada à fragmentação e segmentação das estruturas administrativas do setor público, colocam as questões metropolitanas dependentes de decisões externas e deixam os planejadores com uma gama de interlocutores, o que dificulta todo o processo de negociação que a questão exige.

O planejamento metropolitano está a exigir, por conseguinte, maior representatividade e melhor entendimento com as lideranças que representam os diversos segmentos da sociedade.

O tratamento simétrico que vem sendo concedido às questões metropolitanas, especialmente em termos financeiros, tem-se mostrado extremamente danoso aos objetivos do planejamento urbano/metropolitano, privilegiando certas áreas e penalizando outras.

As fórmulas concebidas pelo governo federal para compensar as perdas financeiras sofridas pelas instâncias inferiores vêm se revelando inócuas para solucionar os crescentes problemas que enfrentam os grandes centros urbanos. Por outro lado, dizer-se, como querem alguns, que a entrada de mais uma instância administrativa nas esferas regional e local é o fator responsável pela perda de poder dos Municípios parece uma grande falácia. Um retorno à autonomia municipal, quer política quer financeira, embora seja desejável, não será suficiente para solucionar problemas que de há muito extrapolam o âmbito local. A perda de autonomia dos Municípios parece que se deve mais ao processo de concentração econômica (espacial e de rendas) do que aos aspectos legais e institucionais<sup>60</sup>.

Por último, considerando que as RMs foram criadas em 1973 e que o fenômeno da metropolização é bem mais antigo em algumas regiões do país, já existe experiência acumulada suficiente para conduzir a uma avaliação, que poderia indicar novos caminhos institucionais capazes de minimizar os conflitos aqui listados. A ausência dessa avaliação tem sido um fator de repetição de erros e desacertos, respondendo também pela insistência de se levar avante experiências já claramente visualizadas como negativas.

A listagem sumarizada dos principais problemas institucionais e financeiros enfrentados pelas RMs leva-nos à constatação de que devem ser buscados, e com urgência, mecanismos ca

<sup>60</sup> Diogo Lordello de Mello chama a atenção para um outro aspecto: a manipulação do Município como uma entidade de funções eminentemente políticas e, portanto, eleitorais. (Lordello de Mello, 1968, p.8).



pazes de arbitrar os conflitos, que necessariamente existição, através da criação de novas instituições, métodos ou sistemas. Em outras palavras, a forma de que irão se revestir esses mecanismos é de importância secundária; o relevante é que eles sejam capazes de intervir nas questões e nos momentos em que os aspectos institucionais da questão metropolitana passem a entrar o alcance das metas do desenvolvimento econômico e social que se pretende para a região.

Apresentam-se a seguir, algumas sugestões em princípio consideradas viáveis para atenuar os conflitos institucionais e os problemas financeiros enfrentados pelas metrópoles. Tais sugestões têm importância apenas na medida em que se procura colocar a questão em debate e sob reflexão. Não se ignora que se estará omitindo, por vezes, um aspecto importante, qual seja, a maneira de operacionalizar essas sugestões. Julga-se, todavia, que esta lacuna não leva à invalidação das propostas apresentadas, mas sim à exigência de uma maior e laboração, conduzindo a modificações de forma mas não de substância.

1. Como ponto de partida, urge pensar-se na criação de mecanismos capazes de arbitrar conflitos de competência, tanto entre as três esferas de poder, como entre as entidades estaduais encarregadas da execução de programas de abrangência metropolitana, e entre elas e os próprios Municípios integrantes das RMs.
2. Devem-se adotar modelos, mecanismos e instrumentos dotados da flexibilidade exigida. Cumpre ter sempre em mente que todas as relações que se estabelecem no âmbito metropolitano são extremamente dinâmicas e que se está vivendo a experiência de um modelo institucional, dentre os muitos modelos possíveis.

3. Utilizar mecanismos de coordenação e articulação que parecem desativados e/ou desacreditados, tais como os sistemas de planejamento. Paralelamente, dever-se-ia fortalecer a função planejadora e coordenadora das entidades metropolitanas, submetendo-as ao planejamento global do Estado e vinculando-a aos distintos planejamentos setoriais.
4. Quanto à função executiva delegada às entidades metropolitanas pela legislação federal, cabe a cada RM definir quais os serviços comuns que devem ser executados por ela, pelos órgãos setoriais ou pelos Municípios.

Somente a realidade específica de cada caso é que poderá fornecer a resposta adequada à questão da função executiva das entidades metropolitanas.

5. Dar condições de uma atuação mais efetiva dos Conselhos Consultivo e Deliberativo das RMs. A solução de grande parte das questões institucionais parece estar nas decisões colegiadas, devido à gama de setores e entidades governamentais que as mesmas envolvem. Pelo fato dos órgãos colegiados serem pouco acionados ou não serem usados devidamente, ou ainda possuírem vícios de composição, por exemplo, muitos concluem que a idéia é má. Nesse ponto a experiência estrangeira relatada na seção 4.4.1.1 pode ser de grande validade, especialmente a da formação de colegiados integrados por técnicos das três esferas de governo.
6. Evitar que as entidades metropolitanas se transformem em meras agências repassadoras de recursos, tendência que algumas já apresentam e que se encontra claramente registrada nas superintendências de desenvolvimento regional.

7. Rever toda a legislação que se refere ao urbanismo, notadamente a relativa à propriedade do solo urbano.
8. Rever a Reforma Tributária e os demais instrumentos financeiros dela decorrentes e pensar em novos mecanismos capazes de compensar as perdas que os Municípios vêm sofrendo, provocadas, às vezes, pelo próprio processo de metropolização.
9. Montar um sistema de orçamentação capaz de regionalizar os investimentos.
10. Promover uma avaliação das experiências institucionais até aqui desenvolvidas, indicando-se novos caminhos capazes de minimizar os conflitos, e de dar às entidades metropolitanas melhor respaldo institucional para desempenhar as competências que lhe foram cometidas.
11. Desenvolver um trabalho de mobilização e conscientização dos organismos estaduais e municipais, a fim de que os mesmos se sintam solidariamente comprometidos com as diretrizes, planos e programas e que participem das diversas etapas do processo de planejamento metropolitano.
12. É essencial ter em mente que o planejamento metropolitano e suas instituições devem estar sempre voltados para a promoção de mudanças econômicas e sociais. Isto é, os aspectos institucionais da questão metropolitana precisam ser encarados como meios para a promoção das mudanças requeridas.

Ademais, o planejamento metropolitano não pode nem deve ser um instrumento de pressão e de manutenção de privilégios. No entanto, se a nível macro, do planejamento global e da po

lítica econômica, por exemplo, a manutenção dos privilégios é assumida, resta muito pouco espaço ao planejamento metropolitano para mudar o "status quo". A frustração dos quadros técnicos é fruto da ausência da visão do papel real e dependente da política urbana/metropolitana<sup>61</sup>. A saída para este dilema está na batalha que o planejador metropolitano deve travar no sentido de adquirir maior espaço de atuação e de aliar-se aos interlocutores comprometidos com os objetivos dirigidos para a minoração dos problemas econômicos e sociais das classes menos favorecidas, que são as que predominam nas regiões metropolitanas do país. Ou melhor, apropriando as palavras de Francis Violich, "fazer do planejamento urbano uma força dinâmica de deliberado aceleração e guia da mudança social daria nova vida e força à disciplina" (Violich, 1973, p.59).

---

<sup>61</sup> É bastante conhecida, por exemplo, a utopia de certos planos regionais e urbanos que perseguem objetivos não assumidos pelo modelo de desenvolvimento adotado no país. Alberto Urdaneta ressalta este ponto, afirmando que "uma vez definido o estilo de desenvolvimento, devemos mencionar a necessidade de planos de níveis diferentes - nacional, regional e urbano - que devem ser coerentes com o estilo de desenvolvimento escolhido." (Urdaneta, 1974, p.315).

## 5. A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: UM ESTUDO DE CASO

Pretende-se, neste capítulo, abordar a segunda perspectiva através da qual se pode estudar o processo de metropolização, ou seja, o aglomerado urbano, sob o enfoque da perspectiva intra-urbana, servindo a Região Metropolitana de Salvador como o espaço escolhido para caracterizá-la.

O processo de desenvolvimento da RMS expressa muito bem a forma como se dá o fenômeno da metropolização em situações de subdesenvolvimento, marcado, basicamente, por uma heterogeneidade estrutural. A RMS é composta pela cidade de Salvador e de sete outros Municípios<sup>62</sup>, os quais ocupam uma ampla área de densidade rarefeita, na qual localizam-se vultosos investimentos industriais, desde as atividades extrativas até as de transformação, bem como empreendimentos infra-estruturais de porte. Os investimentos aí realizados aglutinam-se em torno dos pólos da Refinaria Ladulpho Alves - RLAM, da PETROBRÁS; do Centro Industrial de Aratu-CIA, do Complexo Petroquímico de Camaçari - COPEC e, futuramente, da metalurgia do cobre. Tais atividades constituem-se em formidáveis fontes de dinamismo e respondem pelo expressivo ritmo de crescimento da área nos últimos dez anos. Observa-se, no entanto, que se estas atividades elevaram indiscutivelmente o nível da relação da RMS com o resto do país e do mundo, não o foram em quantidade e qualidade suficientes para a configuração de um sistema de relações integradas no interior da própria RMS.

O desenvolvimento da RMS se confunde com o da cidade de Salvador. Até as primeiras décadas do século XX a única atividade econômica de porte na área de influência de Salvador era a agricultura de exportação. Nesta, cada subsistema eco

62 Integram a RMS, segundo a Lei Complementar 14/73, os Municípios de Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.

nômico - açucareiro, cacauero, fumageiro - era independente, apresentando poucas relações de troca entre si e nenhuma complementaridade, fazendo de Salvador um centro econômico apenas na medida em que a cidade era o enlace de cada subsistema com o exterior. A importância de cada subsistema era dada pelos preços, no mercado internacional, dos respectivos produtos. Assim, como complemento à sua função de servir à atividade agroexportadora, e devido à localização do seu porto, reforçaram-se na capital do Estado as funções administrativas e financeiras da região, polarizando boa parte das regiões interioranas.

O porte da cidade, o sistema de transportes, o número e a tipologia de emprego, a renda média e sua distribuição, o zoneamento e o uso do solo, assim como os outros elementos que compõem a dinâmica urbana são profundamente marcados pelo modelo sócio-econômico regional e urbano então vigente. Todo esse processo, cuja extensão se revela no fato de Salvador ter sido, por mais de dois séculos e meio, a capital da Colônia e do Vice-Reinado, e logo depois o núcleo de uma importante economia agroexportadora, transformou a cidade no centro cultural, administrativo, comercial e de serviços de sua zona de influência, que abrangia o Recôncavo, o Sertão, o Nordeste do Estado e parte de Sergipe.

Com o desenvolvimento das atividades petrolíferas, na década de 50, essa economia baseada na agropecuária sofreu um primeiro e forte impacto, derivado da elevação do preço das terras e da absorção da mão-de-obra pelas atividades extrativas e de refino de petróleo. Posteriormente, já nas décadas de 60 e 70, com a entrada, embora tardia, da Bahia na nova fase industrial substitutiva de importações, a RMS assume novo alento, impulsionada basicamente pelos pólos industriais do CIA e do COPEC.

O modelo de desenvolvimento da região é hoje baseado na industrialização e nos setores público e de serviços, particularmente o turismo, atividades que passaram a predominar sobre a agroexportação anteriormente quase exclusiva. O modelo atual resulta, portanto, do impulso da ação governamental e não da reativação do modelo econômico existente anteriormente.

Como ressaltam os estudos já elaborados sobre a RMS<sup>63</sup>, as fontes de dinamismo hoje existentes constituem condicionantes altamente diferenciados do processo de crescimento e da própria metropolização. Se, em seu conjunto, essas fontes são responsáveis pelo rápido crescimento da região nos últimos dez anos, quando vistas isoladamente cada uma apresenta traços peculiares e tende a causar impacto diferenciado na modernização. Assim, o dinamismo do modelo deriva de fontes relativamente independentes entre si e com pouca conexão com os setores econômicos preexistentes. Esse modelo apresenta grandes lacunas de integração, o que reduz o repasse econômico-social do pólo moderno para o tradicional e para a população em geral.

Assim, a heterogeneidade estrutural é a característica econômica mais marcante da RMS.

A redinamização da região deveria ter ensejado o surgimento ou reativação não só dos setores industriais tradicionais, como também o aumento da oferta de alimentos agrícolas. Contudo, a indústria preexistente encontrava-se de tal modo distanciada, em capacidade competitiva, de suas congêneres do Centro-Sul, que não conseguiu aproveitar a expansão da demanda de bens finais, o mesmo ocorrendo com o setor agrícola. Por outro lado, a maioria das empresas implantadas, de

<sup>63</sup> Ver, a respeito da evolução da RMS e da situação atual, Bahia. SEPLANTEC. CONDER (1979, v.1, p.25-33) e Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador & Fundação INCA, Goiânia (s.d., p.0.1-10).

vido aos elevados padrões tecnológicos adotados e às diferenças no perfil da oferta, não estabeleceram relações interindustriais com as preexistentes. Os novos fluxos financeiros constituídos de salários e compras gerados pelo pólo moderno, ao invés de impulsionarem os setores produtivos locais, absorvedores de mão-de-obra e com maior capacidade de reter a renda na região, têm sido canalizados para o Centro-Sul através do comércio e dos intermediários financeiros. E a pouca capacidade de resposta do setor empresarial local tornou ainda mais difícil uma maior propagação dos benefícios decorrentes dos novos investimentos.

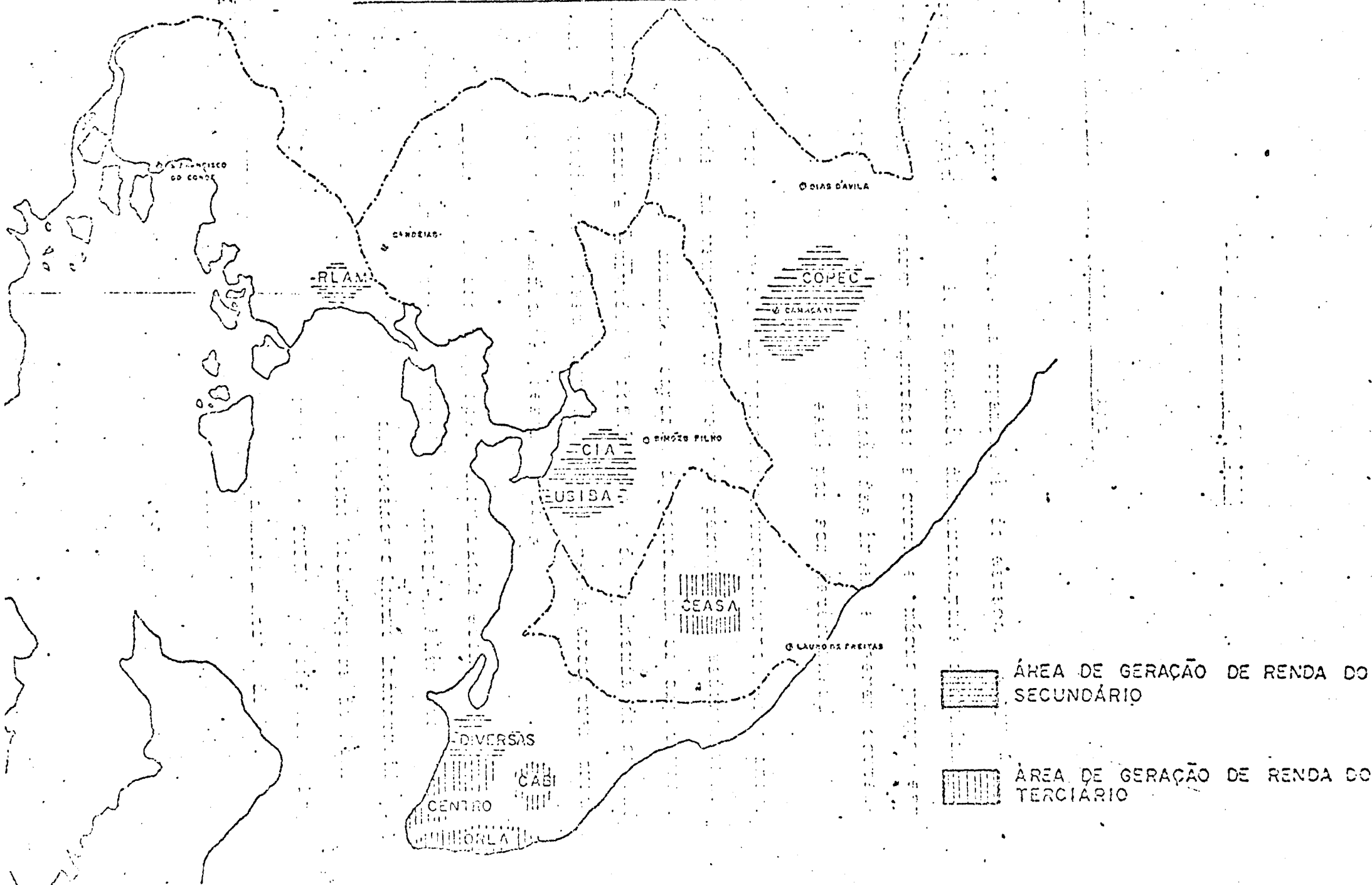
As implicações desse modelo sobre o perfil da distribuição da renda e do emprego serão adiante analisadas, podendo de logo se afirmar que a heterogeneidade já mencionada também é a característica principal desses dois aspectos.

Do ponto de vista da organização espacial, a RMS ainda é uma área em consolidação. Se a expansão das principais atividades econômicas existentes e que serão implantadas no curto e no médio prazos, como a metalurgia do cobre, por exemplo, está espacialmente bem definida, a localização das áreas a serem ocupadas pelo crescimento da população ainda está por ser determinada, em que pese já existirem estudos a respeito.

A localização das principais atividades econômicas, do ângulo da geração da renda, pode ser visualizada no Mapa. 1. Além das situadas na cidade de Salvador, devem ser destacados o Centro Industrial de Aratu - CIA; o Porto de Aratu; o Complexo Petroquímico de Camaçari - COPEC; a Refinaria Landulpho Alves - RLAM; o Centro Administrativo da Bahia - CAB e a Central de Abastecimento de Salvador - CEASA.



FIGURA I  
PRINCIPAIS ÁREAS DE GERAÇÃO DE RENDA - RMS



### 5.1 O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO

O fenômeno de metropolização de Salvador segue um processo caracterizado por três etapas. A primeira se inicia com a própria história do país, com a fundação da cidade, Salvador, que atrai a atenção de Portugal por ser a capital da Colônia. Mesmo a mudança da capital do Brasil para o Rio de Janeiro não foi suficiente para retirar de Salvador a condição de cidade mais importante da América portuguesa. Entretantanto , com o avanço do século XIX, a economia baiana começa a declinar, iniciando-se a segunda etapa do proceso acima mencionado.

Clemente Mariani assim se refere a essa fase da economia baiana: "Ainda no tempo da colônia, a posição monopolística do açúcar sofrera o primeiro golpe com a expulsão dos judeus, cuja experiência... iria despertar e estimular a primitiva indústria das Antilhas e do Caribe. Abalada, durante a guerra da independência, em consequência dos sacrifícios suportados pelos senhores de engenho, ... a concorrência agora lhe era progressivamente feita nos próprios mercados europeus, com a produção local, baseada no açúcar de beterraba, que as contingências do bloqueio continental, durante as guerras napoleônicas , haviam desenvolvido industrialmente, partindo de experiências de laboratórios.Encerrado , porém, como se achava praticamente, no Brasil, o ciclo de ouro, ainda era sobre o açúcar, embora em proceso de desvalorização, sobre o fumo e o algodão, dos quais a Bahia era a principal produtora, que se baseava a rudimentar economia brasileira". (Mariani, 1977, p.61)

A riqueza acumulada era, por outro lado, outro fator potencialmente impulsionador da economia baiana da época. Mas é ainda Clemente Mariani quem informa que essas elevadas pou

panças não encontraram campo de aplicação proveitoso. "Além da queda progressiva dos preços, a zona apropriada à produção do açúcar já fora por assim dizer ultrapassada nos seus limites naturais, decaindo rapidamente os engenhos fundados fora do massapê do Recôncavo, uma vez esgotado o humus vegetal das terras virgens. A pecuária, havendo coberto os campos de Sergipe, os cerrados e caatingas, esbarrava, como a já fixada lavoura do café e a incipiente do cacau, na impenetrabilidade, em face dos recursos da época, sobretudo de braços, da floresta tropical e as idéias de industrialização somente se tornariam atuais quando a poupança acumulada se houvesse dissipado no serviço faustoso da nobreza e dos senhores de engenho, nos sacrifícios pelo Império, ou nas crises econômicas que se amiudavam, como herança da desordem financeira legada à jovem nação pela Coroa portuguesa." (Mariani, 1977, p. 62).

A terceira etapa do fenômeno da metropolização se inicia com o reerguimento da economia baiana, através do modelo e dos mecanismos já descritos, começando a tomar impulso na região atividades tipicamente urbanas, advindas diretamente do processo de industrialização, visto que a atividade agrícola começa a se tornar anti-econômica na medida em que os preços da terra sofreram enorme acréscimo. A industrialização, além do mais, começa a atrair para as áreas urbanas as correntes migratórias, intensificando, dessa forma, o processo de crescimento urbano. Este se caracteriza mais pela "inchação" do núcleo e de sua periferia do que por uma urbanização compreendida como um processo que incluía, além do crescimento demográfico, outras variáveis como o acesso à infraestrutura econômica e social. Ademais, esses centros urbanos não têm tido capacidade de absorver integralmente os fluxos migratórios que para eles se dirigem. Cresce, assim, o contingente de migrantes que passa a engrossar o setor terciário, em

sua maior parte absorvidos pelo mercado informal de trabalho, devido à falta de alternativas no mercado de trabalho e à pouca qualificação desta mão-de-obra migrante.

Por outro lado, as atividades turísticas e a ação governamental em crescimento passaram também a se constituir em fatores dinâmicos do desenvolvimento da RMS, que, aliados à expansão dos serviços no pólo central, caracterizam o atual processo de desenvolvimento da RMS.

Recente trabalho efetuado pela CONDER assim sintetiza o modelo atual, afirmando que ele resulta: a) da estratégia do governo federal, alocando na RMS investimentos industriais visando diminuir as desigualdades regionais do país; b) de um processo de indução promovido pelas autoridades estaduais, através do fornecimento de infra-estrutura ao CIA e ao COPEC, com o fim de evitar as tendências de centralização espacial do capital; c) da desarticulação da agricultura local, base do modelo de desenvolvimento anterior. (CONDER 1977a, p.24).

Do ponto de vista estritamente espacial, o atual modelo confere apenas à indústria o caráter de sistema estruturada mente metropolitano. Todos os demais sistemas se concentram quase que exclusivamente em Salvador. Tal fato indica que o processo de metropolização da região- enquanto entendido como fenômeno de integração intermunicipal - apenas se inicia.

Estudo efetuado pela Fundação INCA sobre a RMS analisa, da seguinte forma, o processo de metropolização da região: "A identificação dos setores motrizes e a análise da articulação funcional dos mesmos com o processo de metropolização da RMS, permite ressaltar o contraste entre o referido pro

cesso e os casos clássicos de metropolização. Nestes últimos, paralelamente à expansão das atividades econômicas do núcleo central, verificam-se fenômenos de conurbação urbana, saturação de infra-estrutura produtiva, encarecimento exponencial do custo dos terrenos que, em conjunto, atuam como poderosas forças centrífugas provocando o derramamento das atividades econômicas do núcleo central para áreas periféricas. Assim são constituídas as regiões metropolitanas integradas em termos econômicos." (Bahia, Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador & Fundação INCA, Goiânia.s.d., p. I.22). Mais adiante, falando sobre a RMS, o estudo afirma que "o conjunto de atividades que configuraram o pólo moderno não constitui expansão do núcleo central. Foi uma superposição de um modelo industrial exógeno a uma decadente economia agroexportadora e comercial. Por apresentar grande grau de autonomia em relação ao espaço econômico da RMS, só a adequada condução da própria dinâmica econômica e social poderá induzir o então sistema vigente a buscar maior adaptação e vinculação ao pólo moderno. Muitas das atividades econômicas preexistentes poderão redefinir-se, logrando graus diferenciados de desenvolvimento na proporção da maior ou menor funcionalidade, direta e indireta, com os setores modernos." (Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador & Fundação INCA, Goiânia.s.d., p. I.22-3).

Diante desse quadro, cabe investigar quais seriam os vetores de urbanização da região. Recente estudo elaborado pela CONDER<sup>64</sup> admitiu seis alternativas teoricamente possíveis. São elas:

- crescimento espontâneo
- concentração na cidade principal (Salvador)

<sup>64</sup> Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (1979 b).

- desenvolvimento polinuclear (em dois pontos);
- desenvolvimento polinuclear (em três pontos);
- criação e implantação de um novo núcleo urbano, apoiado em núcleo existente e/ou em áreas disponíveis;
- desenvolvimento ao longo de vias de circulação rápida.

Confrontadas com a realidade, estas alternativas se configurariam nas seguintes opções básicas:

- crescimento espontâneo de Salvador e dos núcleos existentes, observado unicamente o impulso de desenvolvimento que vêm tomando as cidades de Camaçari e Simões Filho, por influência da implantação do COPEC e do CIA;
- expansão e adensamento de Salvador, alternativa que difere da anterior unicamente pelo ritmo maior de crescimento que é atribuído à cidade principal, cuja área absorveria, inclusive, a maior parte da população dependente do CIA e do COPEC;
- desenvolvimento bipolar acelerado de Camaçari e Simões Filho, o que, na verdade, só difere da primeira alternativa pelo ritmo de crescimento adotado para aquelas cidades. É pressuposto, neste caso, que as populações dependentes do CIA e COPEC se localizarão próximas às áreas, além de se considerar que todas as potencialidades do CIA e do COPEC serão aproveitadas ao máximo sob a forma de criação de novos empregos;
- desenvolvimento tripolar acelerado de Camaçari, Simões Filho e Lauro de Freitas, diferindo esta alternativa da anterior apenas pelo fato de que se buscará criar em Lauro de Freitas uma estrutura urbana capaz de absor

ver o máximo de população, dentro das possibilidades de seu desenvolvimento atual. Neste caso é pressuposto que Lauro de Freitas possuirá o mesmo poder de atração de Camaçari e Simões Filho, apesar de não estar identificada com estas, em termos das possibilidades de emprego localizado em sua vizinhança;

- implantação de novos núcleos urbanos nas fronteiras de Salvador ou na área do Projeto Caji, em Lauro de Freitas, considerando a criação de toda uma infra-estrutura adequada a cidades-dormitório;
- desenvolvimento ao longo de uma via de circulação rápida (no caso, a BR-324), modificando a atual tendência de nucleação e distribuição espacial da RMS;
- desenvolvimento de diferentes núcleos urbanos ou aglomerações específicas ao longo de um novo corredor de transportes, estudando-se especificamente, no caso, o projeto de um eixo ferroviário ou qualquer sistema semelhante, capaz de conduzir rapidamente a população destes núcleos aos centros fundamentais de emprego da RMS.

O estudo conclui que a pior alternativa é a do crescimento espontâneo da RMS e opta por uma urbanização baseada na concentração de desenvolvimento da atual área urbanizada de Salvador; a criação de um novo núcleo urbano ao Norte de Salvador ou a concentração em um núcleo urbano já existente; a expansão de todas as sedes municipais; e o desenvolvimento ao longo de corredores de transportes.

Dessa forma, as referências metropolitanas até aqui apresentadas, indicando o caráter ainda incipiente do processo de metropolização, com poucos setores já marcados pela estrutu

ração metropolitana, estão a demonstrar que a intervenção pública, no direcionamento deste processo, assume importância fundamental. Tal intervenção deverá se cristalizar a partir do planejamento metropolitano, sob pena de se consolidarem irreversivelmente as situações críticas que serão diante detalhadas e até mesmo de se inviabilizar o futuro crescimento da RMS, com um mínimo de racionalidade.

## 5.2 A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR E SEUS MUNICÍPIOS

A RMS teve uma formação diferente da maioria das regiões metropolitanas brasileiras, podendo ser considerada, nesse sentido, como uma região metropolitana atípica. Isto porque, em lugar de se formar pela extrapolação de funções econômicas da metrópole - que esgotam a possibilidade de uso do seu solo e impõem o transbordamento para a periferia -, a RMS se forma da periferia para a metrópole. Tal situação decorre do fato de que os empregos ditos modernos, ou seja, os industriais, foram deliberadamente localizados na periferia-Camaçari, Simões Filho e Candeias, fora, portanto, da metrópole.

Além desses Municípios, a periferia é constituída por São Francisco do Conde, Vera Cruz, Itaparica e Lauro de Freitas<sup>65</sup>.

As vocações econômicas da periferia podem ser assim distribuídas: Camaçari, Simões Filho e Candeias, industriais (pela presença do Complexo Petroquímico de Camaçari e do Centro Industrial de Aratu). São Francisco do Conde, com atividade agrícola e industrial petrolífera. Vera Cruz e Itaparica, ligados ao lazer e ao turismo. Lauro de Freitas vem se constituindo como um Município dormitório da região e como local de veraneio.

No entanto, as atividades industriais, bem como as cidades que lhes deveriam dar suporte urbano - social, dependem quase

---

<sup>65</sup> Para efeito deste trabalho não se considerou como periferia os bairros de Salvador ainda não incorporados ao núcleo, embora esteja bem nítida, em certas situações, o seu caráter periférico. Tal omissão é devida às poucas informações disponíveis sobre estas áreas.



totalmente dos serviços gerados em Salvador, trazendo sobre carga na demanda de serviços e habitação na capital, sem que esta tenha uma correspondente geração de renda em termos de impostos e receita pública.

A RMS apresenta hoje esta situação: o setor industrial moderno está na periferia, mas na metrópole estão 88% da população, 40% dos empregos industriais, 98% dos empregos em comércio, 92% dos empregos no setor público, perfazendo um total de 84% dos empregos de toda a região.

Sintetizando, a RMS pode ser decomposta em duas áreas: na cidade de Salvador desenvolve-se uma gama de atividades comerciais, financeiras, educacionais, governamentais e turísticas; na ampla área que a circunda, urbano-rural e de densidade rarefeita, localizam-se vultosos investimentos voltados para a indústria e que são os principais responsáveis pelo ritmo de crescimento da região.

É importante ressaltar, todavia, que o impulso adquirido pela economia baiana não se deu por força de reação dos agentes que atuavam no processo e no modelo anteriores, mas sim e basicamente pela ação direta do poder público, tanto federal como estadual.

A nível federal, o caminho seguido para intervir e reerguer a economia baiana foi o mesmo que norteou a ação governamental para o desenvolvimento do Nordeste, implementando-se, basicamente, mediante a concessão de incentivos fiscais para a implantação de indústrias e a formação de distritos industriais nas metrópoles regionais. A primeira manifestação concreta de intervenção federal foi a implantação da PETROBRÁS, com suas várias unidades, e posteriormente a concessão de incentivos fiscais administrados pela SUDENE, os quais via

bilizaram a instalação de indústrias no CIA. Já na década de 70, o governo federal adotou a decisão, com base em estudos efetuados pela PETROQUISA, subsidiária da PETROBRÁS, e pelo Governo do Estado da Bahia, de implantar, em Camaçari, o segundo pólo petroquímico do país, canalizando, para ele, não só a maior parcela dos recursos do FINOR, como também da PETROQUISA, do BNDE e de suas subsidiárias - FINAME, EMBRAMEC e FIBASE.

A nível estadual, o papel assumido pelo Estado centrou-se, inicialmente, no planejamento da atividade industrial através de uma série de estudos e pesquisas conduzidos pela antiga Comissão de Planejamento Econômico-CPE. Posteriormente o Estado passa de atividade planejadora para uma ação promocional de concessão de incentivos, cujo órgão condutor era o Conselho de Desenvolvimento Industrial -CDI, e de dotação da infra-estrutura necessária à implantação dos dois distritos industriais - CIA e COPEC, proporcionando terrenos a preços subsidiados, água, energia elétrica, vias de tráfego e outras vantagens. Apesar desse importante papel assumido pelo governo estadual, convém sempre lembrar que o espaço por ele ocupado, na promoção do desenvolvimento industrial, apoia-se sempre em diretrizes emanadas do governo federal. Como lembra o diagnóstico do setor industrial do Estado da Bahia, "o campo de ação do poder estadual tem caráter complementar e subordinado..." (Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia: Centro de Planejamento da Bahia, 1978, t. 4, p. 49). Tal caráter complementar vem se acentuando cada vez mais, sendo disto o exemplo mais nítido o da petroquímica, o que nos faz reportar à discussão já mencionada sobre o espaço que cabe aos planejadores em estruturas decisórias centralizadas e arbitrárias como é a do Brasil.

### 5.2.1 Aspectos demográficos

Em termos meramente quantitativos, a dinâmica populacional da RMS não apresenta diferença em relação às demais regiões metropolitanas do país, analisadas no capítulo 4.

O crescimento da população da RMS, a partir de 1940, foi bastante elevado, embora registrando ligeira desaceleração entre os anos 60 e os dias atuais: 3,5% ao ano entre 1940 /50; 4,7% entre 1950/60; 4,6% entre 1960/70 e 4,1% entre 1970/75. Em números absolutos o contingente populacional passou de 329.400 em 1940 para 1,4 milhão em 1975. E embora o recente dinamismo das atividades industriais tenha se refletido numa relativa modificação da distribuição espacial da população metropolitana pelos demais Municípios, pode-se considerar que a grande maioria dela, ao longo dos anos, tem se concentrado no Município de Salvador.

TABELA XLI

RMS - POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - 1920/1970.

MUNICÍPIOS	Em, milhões				
	A N O S				
	1920	1940	1950	1960	1970
Camaçari	13,6	11,2	13,8	21,8	33,3
Candeias	11,2	10,0	11,6	18,5	34,2
Itaparica	4,1	5,0	7,0	7,8	8,4
Lauro de Freitas	3,4	2,9	5,5	8,8	10,0
Salvador	271,8	272,5	399,7	637,0	1.007,2
Simões Filho	4,3	3,4	4,6	10,0	22,0
S.Francisco do Conde	17,9	14,2	11,0	18,5	20,7
Vera Cruz	11,1	10,2	9,1	11,8	12,0
RMS	337,4	329,4	462,3	734,2	1.147,8
BAHIA	3.334,5	3.918,1	4.834,6	5.990,6	7.403,5

Fonte: Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1979, v. 1, p.42.

TABELA XLII

RMS - POPULAÇÃO POR MUNICÍPIO - 1975

MUNICÍPIOS	População (1.000 habitantes)	%
Camaçari	47	3
Candeias	45	3
Itaparica	9	1
Lauro de Freitas	16	1
Salvador	1.234	87
São Francisco do Conde	24	2
Simões Filho	26	2
Vera Cruz	8	1
T O T A L	1.409	100

Fonte: Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1979, v. 1, p.43.

Do ponto de vista da repartição da população por Município, o crescimento populacional registrado na RMS não se apresenta de forma equilibrada, como se verifica através da Tabela XLII

TABELA XLIII

RMS - TAXAS DE CRESCIMENTO GEOMÉTRICO MÉDIO ANUAL DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - 1920 / 1970.

MUNICÍPIOS	1940/1920	1950/1940	1960/1950	1970/1960
Camaçari	-1,0% a.a	2,1% a.a.	4,7% a.a.	4,3 a.a.
Candeias	-0,6	1,5	4,8	6,3
Itaparica	0,9	3,5	1,1	0,8
Lauro de Freitas	-0,9	6,8	4,7	1,3
Salvador	0,0	3,9	4,8	4,7
São Francisco do Conde	-1,2	-2,5	5,3	1,2
Simões Filho	-1,2	3,1	8,1	8,3
Vera Cruz	-0,4	-1,1	2,6	0,2
RMS	-0,1	3,5	4,7	4,6

Fonte: Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Estudo de uso do solo e transporte para a Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1979, v.1, p.42.

Com base nesses dados, as seguintes considerações podem ser aventadas:

- embora nas décadas entre 1920 e 1940 a população da RMS tenha declinado, o núcleo, ou seja, Salvador, teve um crescimento positivo, embora quase que praticamente nulo;
- na década de 40 acentua-se o processo de concentração relativa da população da RMS no Município de Salvador; sua população passa a crescer a uma taxa relativamente alta, tendo em vista o incremento da população urbana do Estado. Este processo, entretanto, foi comum à maior parte

dos núcleos das regiões metropolitanas do país, durante esta época. Também nesta década a população dos Municípios de Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas e Simões Filho mostra um crescimento positivo, enquanto os demais continuam a declinar;

- finalmente, no período de 1950 a 1970 aumenta o ritmo de crescimento da população do núcleo, com uma tendência de estabilização e uma ligeira queda na década de 60. A população dos Municípios de Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas e Simões Filho, que já vinha apresentando uma evolução positiva, acelera esse crescimento, mostrando mesmo uma reversão da tendência anterior, ou seja, passa a crescer a taxas maiores do que o núcleo. Os demais Municípios continuam apresentando quedas constantes da sua participação relativa na população da RMS.

Quanto às migrações, o Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador (Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, 1979 v.1.p. 45-51) afirma que apesar de o saldo migratório do núcleo ter sido negativo, os estudos migratórios mostram que aconteceram três movimentos com origem e/ou destino em Salvador.

- . imigratório do Recôncavo e dos Municípios periféricos da RMS para Salvador;
- . imigratório do resto do Estado e de outros Estados (principalmente Sergipe) para Salvador;
- . imigratório de Salvador para o resto do Estado e para outros Estados, principalmente do Sul do país.

No que se refere às tendências futuras de expansão populacional da RMS, estudo efetuado pela CONDER<sup>66</sup> assume uma taxa de crescimento geométrico médio anual para o período 1970/2000 da ordem de 4%. Embora essa taxa seja relativamente alta, é inferior à observada entre 1950 e 1970, que foi de 4,7% ao ano. Este, entretanto, foi um período de crescimento acelerado e de transformações sócio-econômicas na região. Além disso, tomado em termos absolutos, o aumento durante esse período foi de 685.460 pessoas, enquanto o previsto entre 1970 e 2000 é de mais de 2,5 milhões de pessoas. Portanto, embora o crescimento relativo projetado até 2000 seja menor que o das duas décadas anteriores, em termos absolutos o acréscimo populacional previsto é quase quatro vezes maior.

As implicações do crescimento populacional, especialmente no que se refere à oferta de empregos, serão adiante analisadas.

#### 5.2.2 Aspectos sociais<sup>67</sup>

Serão considerados, neste item, dados sobre saúde, nutrição, educação, promoção social, lazer, emprego, distribuição de

---

<sup>66</sup> Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (1979b, p. 54-7).

<sup>67</sup> As informações disponíveis sobre os aspectos sociais da RMS cobrem, às vezes, apenas o Município de Salvador. Devido, no entanto, à excessiva concentração, nessa cidade, tanto da população da RMS como dos equipamentos sociais por ela exigidos, considerou-se que tal lacuna não seria prejudicial à análise que aqui se fará.

renda pessoal e habitação, com o objetivo precípua de diagnosticar os déficits que vêm se acumulando, ao longo dos anos, nesses setores, bem como verificar a maneira como os frutos do recente crescimento da região estão sendo distribuídos entre os vários estratos de sua população.<sup>68</sup>

No setor de saúde, a análise dos indicadores de mortalidade geral, mortalidade infantil e mortalidade proporcional para menores de 1 ano, mortalidade por causa e esperança de vida ao nascer evidenciaram que o nível de saúde para toda a RMS é ainda muito baixo, se comparado com aquele alcançado em outras regiões metropolitanas.

A Tabela XLIV mostra a evolução da mortalidade geral no Município de Salvador, no período 1968-1974, enquanto a Tabela XLV apresenta a situação dos demais Municípios da RMS no ano de 1975.

---

<sup>68</sup> Os dados quantitativos que serão apresentados, bem como algumas análises, foram extraídos das seguintes publicações: Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Cenário atual - 1977a; Bahia. SESAB & Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Racionalização do setor saúde da Região Metropolitana de Salvador-1977; Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador; cenário sócio-econômico-1979a; e Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador & CEBRAP, São Paulo. Estudo sobre o abastecimento alimentar da Região Metropolitana de Salvador-1975.



TABELA XLIV

TAXAS DE MORTALIDADE GERAL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR - 1968/1974.

TAXA DE MORTALIDADE	
Anos	1.000 Habitantes
1968	9,5
1969	10,3
1970	9,4
1971	10,9
1972	10,3
1973	11,2
1974	10,7

Fonte: Bahia . SESAB & Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Racionalização do setor saúde da Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1977, p.40.

TABELA XLV

TAXAS DE MORTALIDADE GERAL NOS DEMAIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR - 1975

MUNICÍPIOS	N. de Óbitos	Taxa/1.000 Hab.
Candeias	213	3,8
Camaçari	178	3,8
Simões Filho	69	1,6
Lauro de Freitas	23	1,6
Vera Cruz	9	0,7
Itaparica	6	0,6
São Francisco do Conde	19	0,8

Fonte: Bahia. SESAB & Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Racionalização do setor saúde da Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1977, p.42.

A Tabela XLVI mostra que as taxas de mortalidade infantil têm aumentado desde 1968. Este incremento vem sendo observado na maioria das capitais brasileiras e parece ser consequência, segundo o estudo elaborado pela CONDER e Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, da adição de vários fatores, destacando-se, entre eles, o baixo nível de saúde da população, as precárias condições de saneamento e as deficiências nutricionais, fatores que já atuavam anteriormente mas que se acentuaram com o crescimento expressivo da população.

TABELA XLVI

TAXAS DE MORTALIDADE INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR  
1968-1974.

ANOS	Taxas/1.000 Nascidos Vivos
1968	66,7
1969	71,0
1970	73,6
1971	98,3
1972	95,0
1973	102,0
1974	87,8

Fonte: Bahia .SESAB & Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Racionalização do setor saúde da Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1977, p.41.

Outros dados são apresentados nos trabalhos já mencionados:

- a mortalidade por causa revela um quadro nosológico ca racterístico de regiões de grande heterogeneidade sô cio-econômica, convivendo na metrópole enfermidades tí picas de regiões desenvolvidas com molésticas específi cas de áreas subdesenvolvidas. Dentre estas encontram-se as doenças infecciosas e parasitárias, identificadas como as maiores responsáveis pela mortalidade no núcleo metropolitano (227 , 3 óbitos por 100.000 habitantes em 1974). Essas doenças são passíveis de cura e podem em geral ser prevenidas através de saneamento eficiente, va cinação efetiva e melhores condições nutricionais;
- significativa também é a mortalidade por doença do apa relho respiratório (120,3 óbitos por 100.000 habitantes em 1974), que vem aumentando desde 1970, quando a taxa foi de 73,6 por 100.000 habitantes. Por outro lado, oor rem também moléstias típicas de regiões desenvolvidas como as doenças do aparelho circulatório, que atingiram uma taxa de 188,2 por 100.000 habitantes em 1974;
- a esperança de vida ao nascer, entretanto, apresenta uma evolução positiva: em 1950 era de 32,5 e 37,4 para os sexos feminino e masculino, respectivamente, passando em 1970 a 53,6 e 60,5 anos.

No que se refere à capacidade instalada, a RMS possuía, em 1976, um total de 278 estabelecimentos de saúde. Desses, 51 (18,5%) eram hospitais, dos quais 2 (3,9%) foram classifica dos como hospitais de ensino. Havia uma relação de 1,7 hos pitais especializados para 1 hospital geral e de 13 postos médicos para 1 centro de saúde. De todos os estabelecimen tos de saúde, 164 (59,0%) pertenciam ao setor privado.

No mesmo período, a RMS tinha 8.485 leitos hospitalares, dando uma relação de 5,54 leitos/1.000 habitantes; 46,8% desses leitos pertenciam ao poder público. Convém destacar que 58,5% de todos os leitos hospitalares estavam concentrados nos hospitais especializados, dando uma relação de 2,2 leitos especializados para 1 leito de hospital geral. Considerando-se apenas o total de leitos do setor público, a situação torna-se mais grave, pois, dos 3.971 leitos, 2.502 (63,0%) eram leitos especializados, fornecendo uma relação de 2,4 leitos especializados para 1 leito de hospital geral.

A taxa de médicos por 1.000 habitantes na RMS é de 1,8, alcançando em Salvador 2,0, devido à sua centralidade regional comprovada ainda pelos seguintes índices: o Município conta com 60% dos médicos, 71% de enfermeiros e 57% dos dentistas de todo o Estado.

No que se refere ao nível de nutrição, estudo efetuado no período 1961/62<sup>69</sup> provou os baixos índices da RMS: 71,5% da população estava, à época, abaixo do padrão mínimo de ingestão de calorias e 29,5% encontrava-se abaixo do padrão mínimo de consumo de proteínas.

No setor educacional a principal conclusão que se chega a partir das estatísticas existentes é, mais uma vez, a concentração do atendimento escolar em Salvador. Além disso, registre-se que a distribuição dos equipamentos, por zona de renda, favorece as populações localizadas nas zonas de renda mais alta, o que, aliás, constitui fenômeno generalizado.

<sup>69</sup> Os dados foram levantados pela Fundação Getúlio Vargas e constam da publicação "Food Consumption in Brazil, Family Budget Surveys in the Early 1960's". São citados no documento Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador & CEBRAP, São Paulo, 1974, tomo I).

O atendimento do setor público é mais importante no 1º grau, seguido do nível superior, correspondendo a proporções de 77% e 74%, respectivamente, caindo esta participação no 2º grau para 63%.

Quanto ao déficit educacional, o ensino de 1º grau, constitucionalmente obrigatório, atende a 76,2% da população da faixa etária correspondente, verificando-se um déficit bruto de 66.216 estudantes em 1975.

A situação do 2º grau de ensino é ainda pior, embora não seja obrigatório: somente 30% da população na faixa etária correspondente, são atendidos, o que corresponde a um déficit de 117.289 alunos, sem incluir neste déficit o excedente de alunos por sala de aula.

No que se refere à promoção social, as informações disponíveis dão conta de que na RMS as famílias carentes, definidas à grosso modo como aquelas que percebem rendimentos inferiores a 1,5 salários mínimos, correspondiam em 1970 a 42% da população, ou seja, cerca de 600.000 habitantes. O problema tende a se gravar com os fluxos migratórios. Também em 1970, 40% dos menores da RMS, ou seja, 234.000 pessoas, eram considerados carentes, segundo informações do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Quanto ao lazer, existe na RMS uma falta geral de equipamentos públicos de recreação, sendo esta falta suprida em parte pelo setor privado.

A carência de equipamentos de lazer remete os indivíduos, principalmente os de baixa renda, a atividade cada vez mais restritas a seu espaço físico-habitacional, substituindo o lazer ativo pelo que proporcionam os meios de comunicação de massa.

Finalizando a abordagem sucinta até aqui desenvolvida, pode-se afirmar que o déficit social de equipamentos comunitários na RMS vem aumentando historicamente, em termos absolutos. Em termos relativos é provável que o mesmo cresça a um ritmo ligeiramente menor que o demográfico. Entretanto, a acumulação desse déficit histórico constitui um desafio para as esferas governamentais, no sentido de oferecer um nível de qualidade de vida compatível com as necessidades da população.

A situação do emprego na RMS reflete muito claramente as relações e estruturas de produção que se estabelecem na área. Pode-se dizer que os empregos criados traduzem a medida em que o desenvolvimento se faz, com maior ou menor participação da mão-de-obra, através da sua capacidade de absorção do contingente de população em idade ativa.

A mão-de-obra apta ao trabalho na RMS tem nas correntes migratórias saídas de zonas próximas um fator de crescimento considerável. Assim é que, de 1970 a 1975, algumas cidades como Candeias, Camaçari e Simões Filho passaram a se constituir em pólos alternativos para a população migrante, em virtude da expansão de suas oportunidades de emprego. Embora, em termos absolutos, a participação do componente migratório na mão-de-obra que se estabelece em Salvador seja muito elevada, sua participação relativa na distribuição da população ocupada da RMS decresceu, possivelmente em favor das cidades mencionadas.

A deterioração da atividade agrícola nas áreas periféricas à RMS, aliada às perspectivas de emprego na zona urbana, conduzem os fluxos migratórios para as cidades. No entanto, o descompasso entre o processo de industrialização e o de urbanização leva a força de trabalho a procurar alternativas no setor terciário, já responsável pela absorção de grande

parte de naturais da região, e respondendo por quase 70% do emprego na RMS, como pode ser visualizado na Tabela XLVII.

TABELA XLVII

RMS - PEA\* SEGUNDO O CENSO E A PESQUISA DOMICILIAR

FONTES	A T I V I D A D E S								TOTAL
	Agri.	Ind.	Com.	Serv.	Transp.	At/Soc.	Ad/Pub.	Outros	
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
Censo 1970	4,1	26,1	13,9	24,7	6,9	9,5	7,6	7,2	100,0
P.D. 1975	1,8	22,5	15,2	28,8	6,7	10,6	7,1	7,3	100,0

Fonte: Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1979b, v.1, p.58.

\* Exclusive desempregados.

Em termos de localização, Salvador concentra a maior parcela de pessoas ocupadas, conforme se verifica na Tabela..... XLVIII, enquanto os Municípios de Vera Cruz, Itaparica e Lauro de Freitas apresentam as mais baixas taxas de concentração de emprego. São justamente os Municípios que não possuem atividade produtiva que os caracterize, do ponto de vista econômico, dentro do sistema metropolitano.

TABELA XLVIII

RMS - PEA SEGUNDO O CENSO E A PESQUISA DOMICILIAR, POR MUNICÍPIO - 1970/1975.

MUNICÍPIOS	FONTES	P.D.1975 (%)	Censo 1970 (%)
Camaçari		3,09	2,87
Candeias		3,71	2,47
Itaparica		0,48	0,67
Lauro de Freitas		1,22	0,73
Salvador		86,85	89,26
São Francisco do Conde		1,33	1,47
Simões Filho		2,30	1,64
Vera Cruz		1,02	0,89
T O T A L		100,00	100,00

Fonte: Bahia .Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1979b, v.1, p.58

Pode-se dizer que o setor primário é insignificante em termos de emprego, devido às próprias características do desenvolvimento regional, calcado em atividades tipicamente urbanas. O emprego no setor teve uma evolução negativa no período 1970/75, o que permite prever uma tendência ao seu quase desaparecimento, à exceção de algumas atividades de pequeno porte.

O setor secundário absorve 18,40% da PEA, correspondendo a 21,82% da população ocupada. Embora a indústria se constitua no principal fator de atração da força de trabalho para



a RMS, ela é caracteristicamente pouco absorvedora de mão-de-obra devido à tecnologia empregada.

A Tabela XLIX discrimina a PEA por setor de atividade e dela podem ser extraídas as seguintes conclusões no que se refere à absorção de mão-de-obra: em termos comparativos, o setor primário é inexpressivo e o terciário absorve três vezes mais empregos que o secundário. Portanto, o desenvolvimento do terciário pode se tornar o traço mais importante das diretrizes metropolitanas de expansão do mercado de trabalho na região, assim como seu pleno desenvolvimento pode qualificar o setor como um dos pontos de apoio para uma política mais equânime de atendimento às necessidades básicas da população.

TABELA XLIX

RMS - PEA POR SETOR DE ATIVIDADE - 1975

SETORES	Números de Pessoas	( % )
Primário	10.040	1,93
Indústria	95.570	18,40
Terciário	302.124	58,16
Outros não classificáveis	30.369	5,85
Desempregados ou procurando emprego pela primeira vez	81.365	15,66
<b>T O T A L</b>	<b>519.468</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Bahia..Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador. Salvador. 1979b, v.1, p.61..

A Tabela XLIX reporta a situação daqueles que estão excluídos dos benefícios advindos com o crescimento da região, ou seja, os subempregados e os desempregados, cuja presença crescente constitui um dos mais graves problemas do modelo de desenvolvimento adotado para a região e que escapa ao controle do planejamento metropolitano, uma vez que depende de diretrizes mais amplas de caráter nacional.

No tocante à distribuição pessoal da renda, a RMS reproduz e espelha o modelo brasileiro, já analisado na seção 4.3.3.1, com os agravantes característicos da região nordestina. Em termos mais específicos, trata-se de uma região que vem sofrendo um processo de transformação a partir da montagem de uma nova estrutura industrial. Dado o caráter tecnologicamente avançado da nova indústria, existe uma tendência para se rebaixar a remuneração do trabalho pouco qualificado e fixar em níveis mais elevados a remuneração das funções técnicas e administrativas.

A desigualdade da distribuição da renda acentuou-se em Salvador, entre os anos de 1962 e 1971. Comparando-se a distribuição para estes dois anos, observa-se que a proporção de famílias com renda baixa elevou-se consideravelmente: as que recebiam um salário mínimo passaram de 7,0% em 1962 para 16% em 1971; as que percebiam de 1 a 1,5 salários mínimos passaram de 9,5% para 13,4%; e o grupo familiar que percebia de 1,5 a 2 salários mínimos caiu de 24,3% para 12,8%. Por outro lado, as que percebiam 20 salários mínimos ou mais passaram de 0,7% para 3,8% no período de nove anos.

Com relação à distribuição da renda nos Municípios que compõem a RMS, a análise por grupos familiares agregados em três faixas revela que, em 1975, Salvador contava com

19,42% de famílias na faixa de renda A, 38,23% na B e 42,35% na C, enquanto a distribuição para a RMS um todo era de 20,49%, 35,98% e 43,53% nas faixas consideradas, respectivamente.

De modo geral, nota-se que nos demais Municípios, assim como para o total da região, a distribuição da renda é mais regressiva. A análise relativa à distribuição das rendas médias por Municípios da RMS indica que os mesmos estão muito mais próximos a uma situação de pauperização, relativamente a Salvador. É o que demonstra a Tabela L.

TABELA L

RMS - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RENDA FAMILIAR POR MUNICÍPIO - 1975.

MUNICÍPIOS	Faixas de Renda Cr\$ 1975 S.M.	C	B	A
		1250 3S.M. %	1250 a 4583 de 3 a 11S.M. %	+ de 4584 +de 11S.M. %
Salvador		42,35	38,23	19,42
Lauro de Freitas		70,55	26,91	2,54
Simões Filho		66,10	30,14	3,76
Camaçari		38,20	52,26	9,54
Candeias		57,14	39,90	2,96
S.Francisco do Conde		77,17	22,82	-
Itaparica		79,16	20,84	-
Vera Cruz		62,78	19,45	17,77
RMS		43,53	35,98	20,49

Fonte: Bahia, Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1979b, v.1, p.99.

OBS: Registre-se que os dados referentes ao Município de Vera Cruz não são confiáveis, levando-se a crer que houve um desvio da amostra devido ao fato da pesquisa ter sido realizada em época de verão.

O Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador formulou algumas hipóteses com relação aos fatores determinantes da distribuição da renda na RMS:

- entre os anos de 1962 e 1971 houve um aumento considerável da proporção de famílias com renda inferior a 1,5 salários mínimos, fato que pode ser atribuído ao crescimento do desemprego nas camadas mais baixas da população;
- nos grupos intermediários, cuja renda está na faixa de 1,5 a 5 salários mínimos, houve uma redução, que pode ser atribuída à política de restrição salarial posta em prática a partir de 1965;
- a redução da proporção dos grupos de 5 a 8 e de 8 a 12 salários mínimos deve ser atribuída à ascensão de cerca de 3,0% de famílias deste grupos na escala de renda, ocasionando um aumento na proporção das famílias incluídas no grupo de renda mais elevada, passando de 0,7% para 3,8. Esta ascensão pode ser explicada pelo aumento do salário real de cargos técnicos e administrativos e de nível superior que se registrou em todo o país nos últimos anos, e de modo talvez mais acentuado na RMS, pela maior carência local de pessoal especializado.

Por último, cabe relembrar e desagregar por Município o caráter concentrador da renda da RMS, medido pelo Coeficiente de Gini.

TABELA LI

RMS - ÍNDICES DE GINI POR MUNICÍPIO - 1962/1975.

MUNICÍPIOS	Ano	Índice de Gini
Salvador	1962	0,421
	1971	0,578
	1975	0,535
Lauro de Freitas	1975	0,395
Simões Filho	1975	0,437
Camaçari	1975	0,489
Candeias	1975	0,452
São Francisco do Conde	1975	0,378
Itaparica	1975	0,341
Vera Cruz	1975	0,629
RMS	1975	0,567

Fonte: Bahia..Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1979b, v.1, p.98

Os dados da Tabela LI demonstram, ainda, que a não-integração no processo de metropolização implica em menor regressividade da renda.

O problema habitacional da RMS está ligado a duas questões que ao final se confundem. A primeira diz respeito aos déficits atual e potencial de habitações e a segunda à localização dessas habitações.

Em relação ao primeiro aspecto, o diagnóstico do setor ha

bitacional é o seguinte: o Censo de 1970 registrou 205.588 domicílios na RMS. Por sua vez, a pesquisa feita para o Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador constatou 267.565 unidades habitacionais, ocupadas por uma população de aproximadamente 1,4 milhão de habitantes, o que oferece um índice de 5,3 moradores/ domicílio. Na mesma pesquisa foi constatado que, segundo tipologia de qualidade, existe uma predominância absoluta de domicílios de nível inferior, chamados de tipo C, que representam 48% em Salvador e alcançam 80% nos demais Municípios da RMS.

Por outro lado, o perfil habitacional na RMS, por condição de ocupação, mostra que, nas zonas de renda mais alta -A - cerca de 58% dos apartamentos e 71% das casas são próprias. Proporção semelhante se verifica na faixa B, com 54% e 62%, bem como na faixa C, com 67% de casas próprias. No entanto, cabe considerar, no que se refere à faixa C, que uma percentagem importante dessas casas são construídas em terrenos de "invasões", fato que evidentemente se reflete na qualidade do imóvel.

TABELA LII

RMS-DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS POR TIPO, SEGUNDO CONDIÇÕES DE OCUPAÇÃO E ESTADO DE CONSERVAÇÃO - 1975.

TIPO DE DOMICÍLIO, FAIXA DE RENDA HEGEMÔNICA E CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO.			ESTADO DE CONSERVAÇÃO			TOTAL
			Bom	Regular	Mau	
CASA	A	Própria	5.650	1.037	1.190	7.877
		Alugada	1.176	837	1.000	3.013
		Outros	189	-	50	239
	B	Própria	11.703	17.245	8.324	37.272
		Alugada	5.386	12.020	3.244	20.650
		Outros	881	929	518	2.328
	C	Própria	23.291	40.936	36.121	100.348
		Alugada	8.874	17.880	16.452	43.206
		Outros	1.145	2.161	3.809	7.115
APARTAMENTOS	A	Própria	14.476	1.010	113	15.599
		Alugada	8.915	1.805	132	10.852
		Outros	609	100	-	709
	B	Própria	3.947	934	543	5.424
		Alugada	2.025	1.678	371	4.074
		Outros	243	289	-	532
	C	Própria	1.569	440	135	2.144
		Alugada	1.128	628	269	2.025
		Outros	76	54	54	184
OUTROS	A	Própria	-	-	-	-
		Alugada	70	160	132	362
		Outros	19	-	166	185
	B	Própria	71	-	212	283
		Alugada	116	591	395	1.102
		Outros	-	50	120	170
	C	Própria	-	106	876	982
		Alugada	292	59	309	660
		Outros	-	-	230	230
T O T A L						267.565

Fonte: Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador Salvador. 1979b, v.2, p.24.

Quanto à distribuição de domicílios por tipo (A, B e C), pelos diferentes Municípios, comprova-se mais uma vez que Salvador se destaca como pólo habitacional da região, com 87% do total de habitações, seguida de Camaçari (4%) e Candeias' (3,4%). Os demais Municípios não detêm sequer 2% do total dos domicílios na região. Por outro lado, existe uma predominância de habitações do tipo C nos Municípios da RMS, com exceção de Salvador, onde se observa um relativo equilíbrio entre as habitações de tipo B e C. Finalmente, é de se notar que Salvador conta com cerca de 7% de habitações do tipo A, enquanto nos demais Municípios esse tipo de habitação não atinge sequer 1,5% do total.

A questão mais dramática, todavia, quanto à problemática habitacional da RMS, diz respeito mais às precárias condições das unidades habitacionais do que a uma ausência efetiva de moradias. No entanto, o crescimento vegetativo da população e as correntes migratórias podem mudar o quadro atual, configurando o déficit potencial.

A incapacidade que tem demonstrado o poder público para enfrentar o problema habitacional do país, aliada à prioridade que vem sendo conferida à infra-estrutura econômica, tornam pessimista qualquer prognóstico sobre a questão habitacional da nação como um todo e da RMS em particular.

Quanto ao segundo aspecto do problema habitacional - a localização "ótima" das moradias - os vetores de urbanização listados na seção 5.1 podem dar algumas pistas. No entanto, permanecem sem respostas duas questões. A primeira delas foi levantada na seção 4.3.3 e diz respeito à expulsão das populações mais carentes quando o Estado intervém nas áreas por elas ocupadas, dando-lhes melhores condições de habitabilidade e de acessibilidade.



A segunda questão está relacionada ao dilema enfrentado pelo planejamento no sistema capitalista, onde são as decisões privadas que vão, ao final, direcionar o rumo nos acontecimentos. Instrumentos de intervenção pública do tipo zoneamento vêm se mostrando inócuos para resolver a questão.

### 5.2.3 Aspectos econômico-financeiros

Serão aqui analisados os principais setores responsáveis pelo ritmo de crescimento da RMS, ou seja, a indústria, o turismo e o setor público, bem como a renda interna gerada na RMS e os principais problemas financeiros enfrentados pela administração metropolitana e pelos Municípios que integram a RMS.

A industrialização baiana, concentrada basicamente na periferia da RMS, assumiu um conjunto de características distintas de outros Estados do Nordeste.

No contexto da nova política adotada pelo governo federal, a través de instrumentos tipo SUDENE e artigo 34/18, hoje FINOR, a RMS mostrou possuir certas peculiaridades que a beneficiam frentes às demais áreas nordestinas.

Sua localização geográfica mais próxima do Centro-Sul, a disponibilidade de certos recursos naturais como o petróleo, cobre, cromo, e a própria presença da PETROBRÁS no Estado estimularam a implantação de unidades consumidoras dos produtos derivados do petróleo, além de outros ramos industriais dinâmicos.

No entanto, as indústrias que se instalaram na RMS destinam

a sua produção basicamente para fora do Estado e o fato de a Bahia ser o Estado do Nordeste mais próximo do Centro-Sul parece indicar que o fator localização foi um dos principais responsáveis pela implantação dos pólos industriais do CIA e do COPEC, ao lado das vantagens advindas com a existência de matéria-prima e da ação indutora governamental. A Tabela LIII mostra claramente como a produção industrial gerada no CIA é distribuída.

TABELA LIII

CIA - DESTINO GEOGRÁFICO DA PRODUÇÃO - 1976.

R A M O S	Á R E A					TOTAL
	CIA COPEC	Resto da Ba.	Resto do NE	Resto do BR	Exte rior	
Minerais não metálicos	21,4	72,8	5,2	0,6	-	100,00
Metalúrgica	1,6	2,7	10,3	77,5	7,9	100,00
Mecânica, Mat. Elétrico e Transportes	2,7	13,8	22,9	59,4	1,2	100,00
Madeira	1,8	4,5	6,8	81,7	5,2	100,00
Química (exceto Petroquímica)	8,2	40,6	18,7	23,6	8,9	100,00
Petroquímica	8,3	0,5	3,6	87,6	-	100,00
Borracha e Mat. Plásticas	15,7	27,8	3,2	53,3	-	100,00
Prod. Alimentares	-	97,6	0,6	1,8	-	100,00
Textil e Diversos	-	1,2	0,9	25,0	72,9	100,00
TOTAL	6,1	16,3	10,0	62,5	5,1	100,00

Fonte: Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Centro de Planejamento da Bahia. Economia baiana-sub  
sídios para um plano de governo; diagnóstico do se  
tor industrial. Salvador, 1978b, t.4, p.19.

A relativa hegemonia da Bahia frente aos demais Estados nordestinos, no que se refere à industrialização, pode ser medida pelo Valor da Transformação Industrial. Os dados da Tabela LIV mostram que desde 1949 Pernambuco apresentava uma expressiva participação na geração do Valor de Transformação Industrial do Nordeste, passando a perder terreno nas últimas décadas para a Bahia, embora continue sendo na região o Estado de maior importância relativa.

Já a Bahia passou de 14,1%, em 1949, para 32,5%, em 1974, sendo portanto o Estado mais beneficiado pela política de incentivos fiscais. Outro dado importante revelado na Tabela LIV é que somente dois Estados - Bahia e Pernambuco - respondem por 66,7% do Valor da Transformação Industrial da Região.

#### TABELA LIV

##### NORDESTE-INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

##### PARTICIPAÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL DE CADA ESTADO EM RELAÇÃO AO NORDESTE E AO BRASIL.

1949 - 1959 - 1970 - 1974

ESTADO	PARTICIPAÇÃO NO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL							
	1949		1959		1970		1974	
	Nord.	Brasil	Nord.	Brasil	Nord.	Brasil	Nord.	Brasil
Maranhão	2,8	0,3	3,9	0,3	3,0	0,2	2,2	0,1
Piauí	0,6	0,1	0,9	0,1	1,1	0,1	0,9	0,1
Ceará	6,5	0,6	8,2	0,6	12,6	0,7	10,4	0,7
R.Grande do Norte	2,9	0,3	4,1	0,3	3,8	0,2	5,2	0,3
Paraíba	9,8	0,9	9,0	0,6	6,1	0,3	6,8	0,4
Pernambuco	49,0	4,5	37,8	2,6	37,4	2,2	34,2	2,2
Alagoas	9,2	0,8	7,8	0,5	6,7	0,4	5,5	0,4
Sergipe	5,1	0,5	3,5	0,2	2,5	0,1	2,3	0,1
Bahia	14,1	1,3	24,8	1,7	26,8	1,5	32,5	2,1
TOTAL	100,0	9,3	100,0	6,9	100,0	5,7	100,0	6,4

Fonte: Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. CEPLAB. Economia baiana - subsídios para um plano de governo; diagnóstico do setor industrial. Salvador, 1978b, t. 4, p. 32.

Em termos de regiões metropolitanas, onde o grosso das indústrias estão instaladas, a hegemonia da RMS também é clara. Tal fato pode ser constatado através da análise dos investimentos aprovados pela SUDENE e constantes da Tabela LV.

TABELA LV

NORDESTE: INVESTIMENTOS APROVADOS PELA SUDENE, POR SUB-REGIÃO.  
(PREÇOS CONSTANTES DE 1976).  
1960 / 1967.

SUB-REGIÕES	INVESTIMENTOS DOS PROJETOS APROVADOS.					
	Até 1969		1970 / 1977		Total	
	Cr\$ milhões	%	Cr\$ milhões	%	Cr\$ milhões	%
Região Metropolitana de Salvador	6.590	26,8	27.460	45,0	34.050	39,8
Região Metropolitana de Recife	7.957	32,5	10.493	17,2	18.450	21,6
Região Metropolitana de Fortaleza	1.614	6,6	2.486	4,1	4.100	4,8
Outras Capitais	2.458	10,0	6.112	10,0	8.570	10,0
Outras Áreas	5.899	24,1	14.467	23,7	20.366	23,8
<b>TOTAL</b>	<b>24.518</b>	<b>100,0</b>	<b>61.018</b>	<b>100,0</b>	<b>85.536</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Bahia..Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia.  
CEPLAB. Economia baiana-subsídios para um plano de governo ; diagnóstico do setor industrial. Salvador, 1978b, t.4, p.33.

No entanto, os dados quantitativos disponíveis e os diagnósticos que vêm sendo feitos sobre a economia baiana e a RMS

mostram que as atividades manufatureiras, embora crescentes, ainda não se desenvolvem cumulativamente por injunção da demanda interna, combinada a fatores de vantagens locacionais, mas principalmente em função da permanência dos incentivos fiscais. Isto tem dificultado, até agora, uma integração industrial em nível local e regional. A persistência dessas condições de industrialização, embora possa conduzir a níveis de renda e emprego mais elevados, privaria a economia metropolitana de dinamismo intrínseco, deixando-a na dependência quase que exclusiva de fatores exógenos e até mesmo artificiais para continuar crescendo, sem paralisações bruscas. Ademais, o modelo de industrialização adotado, baseado no barateamento do capital através da concessão de incentivos fiscais, tem feito dos pólos industriais instalados na RMS um mero enclave do Centro-Sul, de modo que a renda gerada seja lá reinvestida. Esta situação, aliás, vem ocorrendo não só na RMS, mas na maioria dos empreendimentos levados a efeito no Nordeste.

O setor de turismo, que vem registrando impulso considerável na economia da RMS, difere substancialmente das novas atividades responsáveis pelo ritmo de crescimento da região, ou seja, as indústrias extrativa e de transformação. Isto porque o desenvolvimento do turismo se deu a partir de potencialidades internas da área e não de fatores exógenos, como no caso da industrialização. Ademais, o turismo, por se constituir em atividade típica do setor serviços, apresenta, diferentemente do pólo industrial moderno, maior propensão à absorção de mão-de-obra. Em termos espaciais, sua integração com o sistema preexistente é intensa devido à sua capacidade de disseminação, o que tende a gerar maiores benefícios para a população como um todo.

No entanto, como ressalta o estudo da Bahia.Secretaria do

Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, Fundação INCA, Goiânia (s.d., p.I.19), a tendência de maior integração, que o turismo tende a acarretar, pode ser consideravelmente reduzida caso se enfatize, como parece que vem acontecendo na RMS, o chamado turismo de luxo. É que de modo geral este tipo de turismo é apoiado em grandes unidades hoteleiras, que apresentam as seguintes desvantagens: a) altos custos fixos operacionais, tornando-as pouco flexíveis às oscilações sazonais; b) drenagem pelos grandes empresários dos recursos que de outro modo ficariam disponíveis para a pequena e média empresa hoteleira; c) as grandes unidades hoteleiras são controladas por empresários de fora do Estado, o que reduz a possibilidade de retenção local da renda gerada no setor.

As atividades do setor público vêm assumindo papel cada vez mais intenso, não só na RMS como em todo o país, ampliando suas funções tradicionais de caráter administrativo, para se tornarem importante fonte de consumo e de produção. Essas novas funções estão voltadas, basicamente, para o fomento e a sustentação do setor privado, quer através da oferta de empregos para elevar ou manter o poder aquisitivo da população, quer através do consumo de materiais e da contratação de obras de infra-estrutura. Assim, o Estado não só realiza grandes obras de infra-estrutura indutora de desenvolvimento, por vezes até antecipando-se aos requerimentos do setor privado, como ingressa decisivamente no sistema econômico, implantando ou expandindo a produção de insumos básicos, matérias-primas e bens intermediários, passando assim à condição de importante agente econômico.

No entanto, esse novo papel do Estado moderno tem que estar voltado não só para o atendimento das demandas do setor

empresarial, mas também para melhorar a qualidade de vida da população, mormente em sociedades marcadas pelo caráter excludente e concentrador do modelo econômico. A discussão já travada sobre a dicotomia que vive no setor público entre optar por investimentos que estimulem a eficiência econômica em detrimento da equidade social se encaixa perfeitamente nas questões que são colocadas quanto ao papel que deve caber ao planejamento metropolitano.

No que se refere à renda interna da RMS, segundo cálculos existentes, ela representava, em 1969, 32,10% da renda interna do Estado e 51,62% da renda interna das atividades não-agrícolas da Bahia. No ano de 1965, a renda da RMS passou a representar 34,25% e 56,90% das rendas internas e das atividades não-agrícolas, respectivamente, o que não chega a demonstrar uma mudança significativa do perfil da geração da renda nem uma concentração excessiva na metrópole.

No entanto, o mesmo não ocorre em relação à renda gerada pela indústria, pois, para o mesmo período de tempo, a participação da RMS no valor adicionado pela indústria cresceu de 40,7% para 68,2%.

Os dados sobre a construção civil, que não estão incluídos nos números antes apresentados, mudam, sobretudo, o resultado da renda interna não-agrícola. Incluindo-se este segmento, chega-se a resultados bastantes diferentes: houve um crescimento da renda interna não-agrícola, entre 1965 e 1970, de 47,5% (8,2% ao ano), bem maior que a taxa anual de 7,2% encontrada para o período 1964/68, que exclui a construção civil. Desta forma, a taxa teria sido de 36,6% entre 1964/68, bem maior do que os 26% encontrados para o mesmo período sem a inclusão do subsetor construção.

A partir desses dados pode-se concluir que a expansão industrial, sobretudo do setor de construção civil, tem sido a mola mestra do dinamismo da economia urbana na RMS.

Os aspectos financeiros da RMS em nada diferem do que foi apresentado na seção 4.4.2 referente às regiões metropolitanas brasileiras e aos Municípios que as integram. A ausência de dados e de análises detalhadas para a RMS não invalida a constatação empírica de que a União centraliza os recursos a serem aplicados na região, o que vem acarretando disfunções danosas ao desenvolvimento da RMS, na medida em que se enfatiza a infra-estruturação econômica em detrimento da social, bem como se favorece os Municípios industrializados, penalizando os demais.

A receita metropolitana da RMS e de todas as regiões do país pode ser decomposta em: a) aplicações diretas da União na RMS; b) receita do Estado, formada por transferências federais e recursos próprios, a maior parte oriunda do ICM); e c) receita dos Municípios metropolitanos, formadas por recursos de cada Município e das transferências estaduais e federais, para os mesmos.

No que tange à receita dos Municípios metropolitanos, pode ser dito que, em geral, as transferências estaduais representam o maior peso da composição orçamentária, correspondente a 20% de arrecadação do ICM no Município.

As transferências da União para os Municípios são oriundas, em sua maior parte, do FPM e, a não ser em Municípios muito pequenos, pouco representam na composição orçamentária. A receita própria é em geral maior do que o volume de transferências do Estado. Esta receita é fruto de arrecadação tributária, em sua maior parte advinda do imposto predial (IPTU) e do imposto sobre serviços (ISS).



Com os seus orçamentos bastante comprometidos com as despesas de custeio, os Estados e Municípios estão se transformando em meros repassadores de recursos da União para programas específicos, definidos pela esfera federal. Por outro lado, é sabido que este repasse se faz em benefício de Estados e Municípios mais ricos, ou seja, industrializados, constituindo-se assim em agente de empobrecimento de outras áreas menos desenvolvidos.

O atual sistema de composição da receita metropolitana não permite à entidade metropolitana e aos Municípios da região uma maior autonomia nas decisões sobre a aplicação de recursos em infra-estruturação social e em favor da melhoria da qualidade de vida regional, sendo concomitantemente responsável pelos desequilíbrios entre os Municípios metropolitanos. Tal situação cria um paradoxo difícil de ser solucionado: mesmo que os planejadores metropolitanos e urbanos estejam comprometidos com ações redistributivas, a operacionalização dessas ações esbarra num impasse até agora insolúvel - a falta de recursos financeiros para levar adiante esse tipo de projeto.

Em termos de RMS pode-se dizer que os Municípios que contam com receita própria superior às transferências estaduais oriundas do ICM são aqueles de baixa receita "per capita", com populações inexpressivas ou que não exercem funções de cunho industrial, como é o caso de Lauro de Freitas, Município residencial da RMS.

Municípios de baixa receita "per capita" são também aqueles onde as transferências federais são superiores à receita própria e às transferências estaduais, como é o caso de Itaparica, de reduzida população e carente de funções dinâmicas para o seu desenvolvimento.

Em resumo, especializações municipais ligadas diretamente às atividades produtivas podem, às vezes, gerar baixos níveis de receita própria. E tal fato conduz à absurda situação na qual Municípios como Lauro de Freitas poderão sempre absorver os encargos de localização das populações que trabalharão em outras áreas, mas jamais os benefícios do produto do trabalho desta população em outros Municípios, sob a forma de participação nos impostos, no atual sistema tributário.

Por outro lado, nesses Municípios é visível o esforço de arrecadação, comportamento que também se observa em Municípios de alta concentração populacional mas sem a compensação de uma forte industrialização. Assim sendo, os Municípios residenciais da RMS apresentam um esforço arrecadador maior que os Municípios industrializados. Considerando que os residentes nestes Municípios formam, em geral, populações cuja maioria está situada em faixas de baixo nível de renda, é fácil depreender o impasse e as disfunções causadas pelo atual sistema de participação do ICM na receita. O sistema de transferência do ICM atua duplamente sobre as finanças públicas municipais: por si mesmo, ao ampliar as desigualdades da receita, e indiretamente através da redução da carga tributária local. O resultado final aparece cristalino: as populações urbanas situadas em Municípios residenciais têm sempre um nível de qualidade de vida inferior às aquelas populações que trabalham e moram nos Municípios industrializados.

Já nos Municípios industriais de São Francisco do Conde, Simões Filho e Camaçari, por exemplo, a receita é garantida pelo volume de atividades neles localizadas, que geram um nível de transferência do ICM bem superior ao dos demais. Na composição da receita, este nível é superior ao dos impos

tos territorial e sobre serviços. Nesses Municípios de maior renda "per capita" ou de reduzida população, a carga tributária apresenta-se evidentemente diminuída, aliviando assim as populações locais.

Esta situação coloca a administração metropolitana em uma clara contradição: se é importante para o desenvolvimento econômico regional a distribuição de especializações industriais e residenciais entre os Municípios que integram a região, por outro lado essa distribuição torna-se prejudicial para os Municípios que não disponham de forças dinâmicas para transformação de sua realidade econômica. E no entanto é essencial a sobrevivência dos Municípios residenciais como elementos de apoio ao sistema de desenvolvimento econômico-regional.

Os gráficos e as tabelas apresentados a seguir, confirmam as constatações apresentadas sobre a situação financeira dos Municípios da RMS. Estão excluídos os municípios de Itaparica e Vera Cruz, o que não muda o quadro até aqui apresentado.

Ainda em termos de análise financeira da RMS, é importante ressaltar que Salvador vem perdendo, após o surto industrial de sua periferia, posição relativa no que diz respeito à arrecadação do principal tributo estadual - o ICM. Os dados da Tabela LVI mostram esta situação, embora a cidade continue a concentrar população, o que, evidentemente, pressiona por maiores e melhores serviços e equipamentos urbanos.

TABELA LVI

PARTICIPAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR E DO MUNICÍPIO DE SALVADOR NO ICM ARRECADADO NO ESTADO DA BAHIA. .

Á R E A	A N O				
	1972	1973	1974	1975	1976
Salvador	38,3	36,5	30,1	26,2	27,0
Outros Municípios da RMS	7,0	7,3	21,3	26,8	28,4
R M S	45,3	43,8	51,4	53,0	55,4
Bahia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Bahia .Secretaria do Planejamento,Ciência e Tecnolo  
gia. CEPLAB. Economia baiana-subsídios para um pla  
no de governo; diagnóstico da ação governamental .  
Salvador, 1978a, t.2,p.64.

## TABELA LVII

## RECEITAS MUNICIPAIS: ORÇADAS x ARRECADADAS

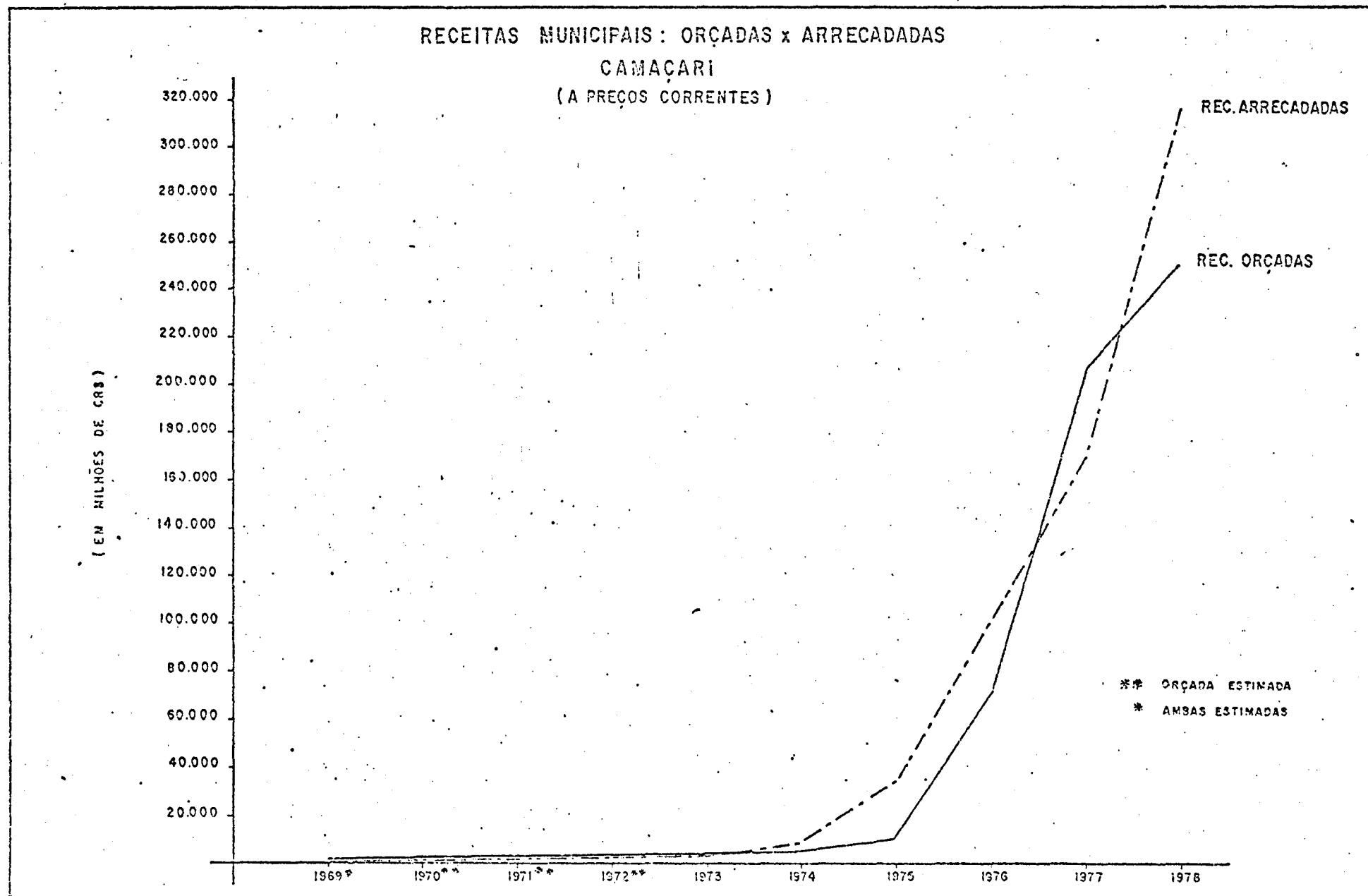
## C A M A Ç A R I

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

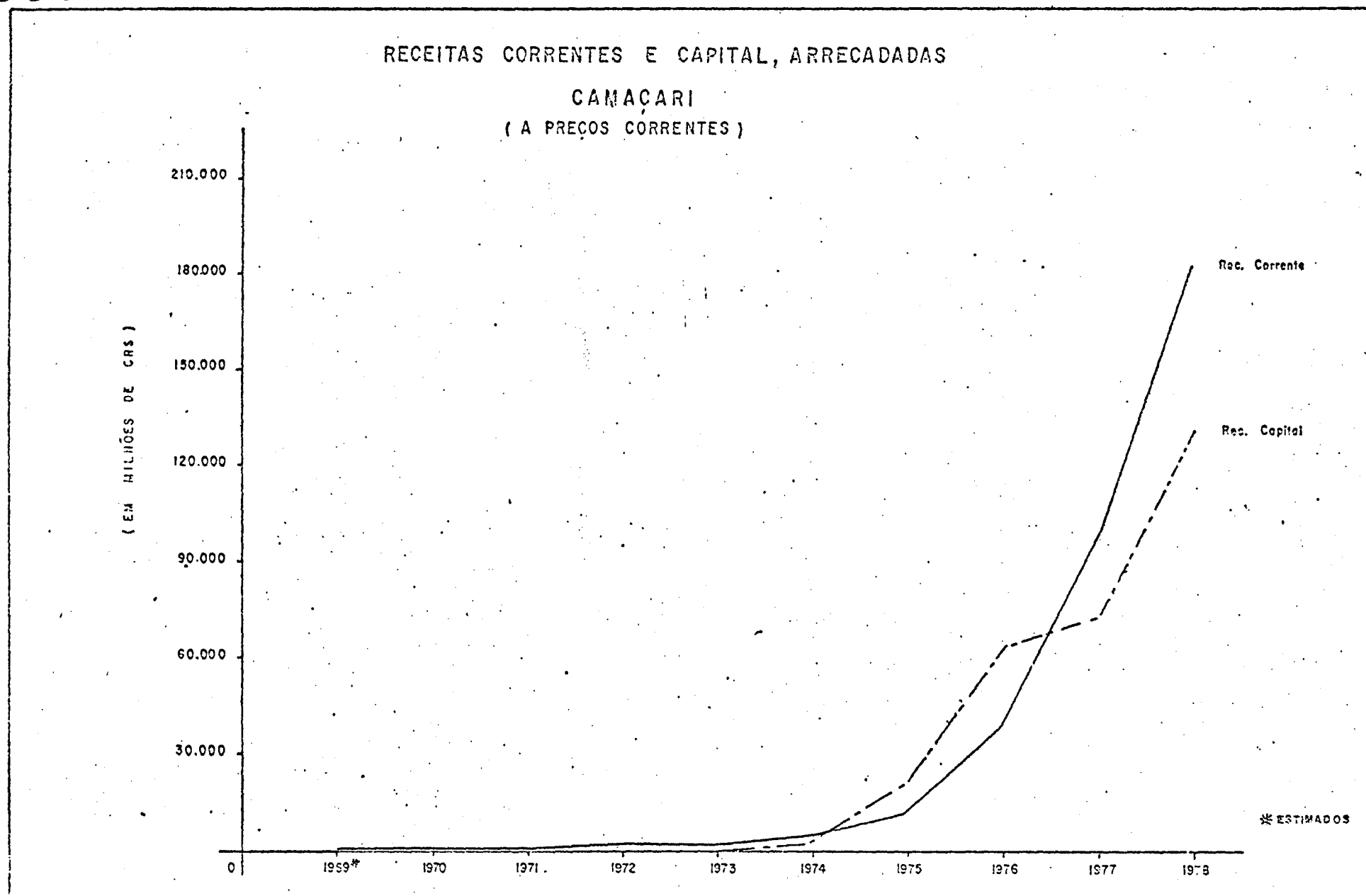
A N O	Receitas Orçadas	Receitas Arrecadadas
1978	250.000.000	315.291.092
1977	206.390.000	170.496.741
1976	71.400.000	103.616.382
1975	10.500.000	35.780.661
1974	5.968.300	9.471.223
1973	4.197.000	3.130.880
1972	3.500.000*	2.513.816
1971	2.800.000*	1.722.847
1970	2.200.000*	1.609.983
1969	1.500.000*	1.500.000*

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes, Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.16.

\* Dados estimados.



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.17



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.19

## TABELA LVIII

## DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL, REALIZADAS

## C A M A Ç A R I

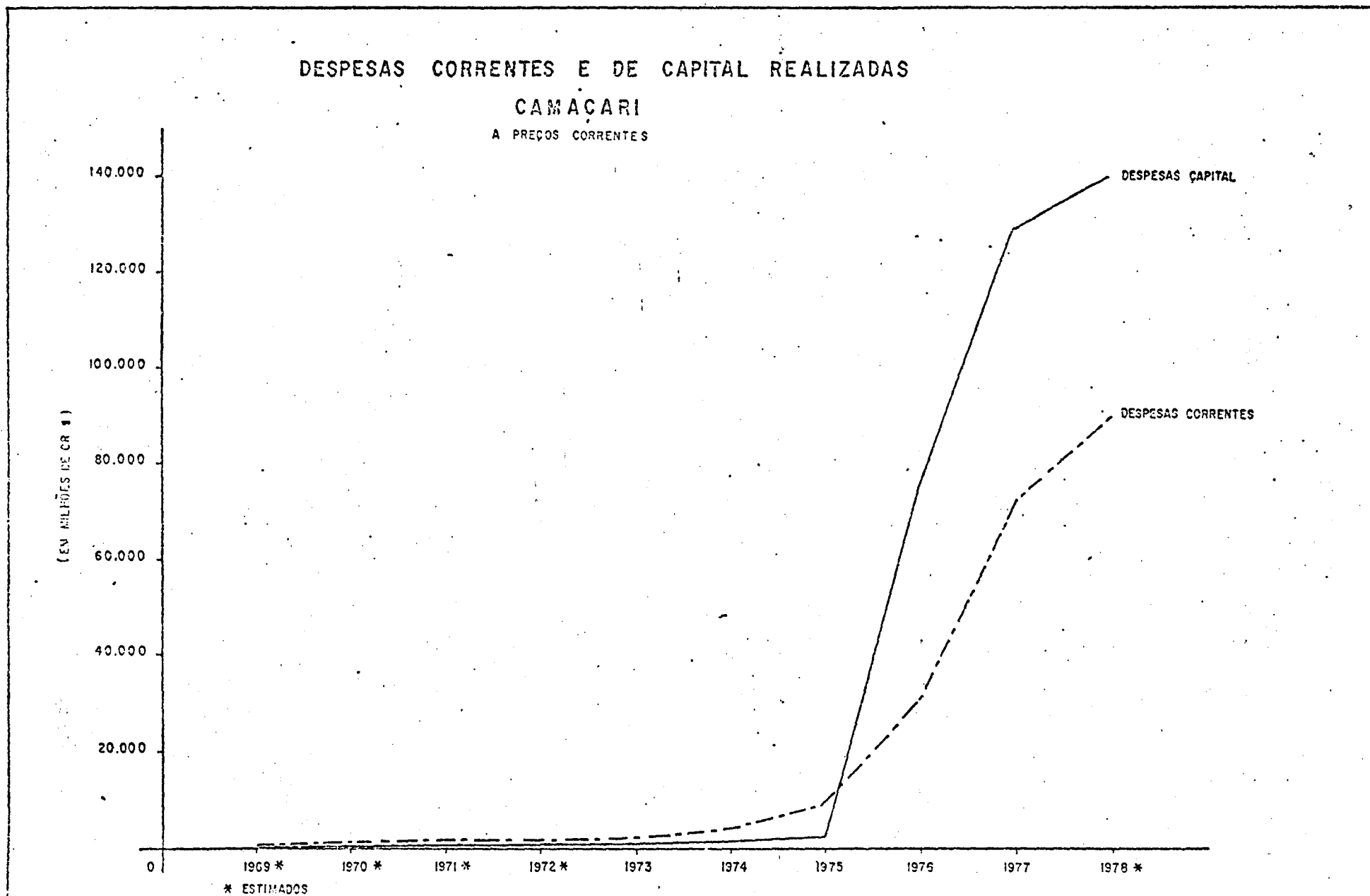
(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O	Despesas Correntes	Despesas Capital
1978	90.000.000*	140.000.000*
1977	72.312.162	128.268.459
1976	31.956.307	75.714.447
1975	9.477.602	2.703.245
1974	4.021.431	1.471.058
1973	2.088.620	709.089
1972	1.500.000*	500.000*
1971	1.200.000*	400.000*
1970	1.000.000*	300.000*
1969	700.000*	200.000*

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.20.

\* estimados





Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.21

## TABELA LIX

## RECEITAS MUNICIPAIS: ORÇADAS x ARRECADADAS

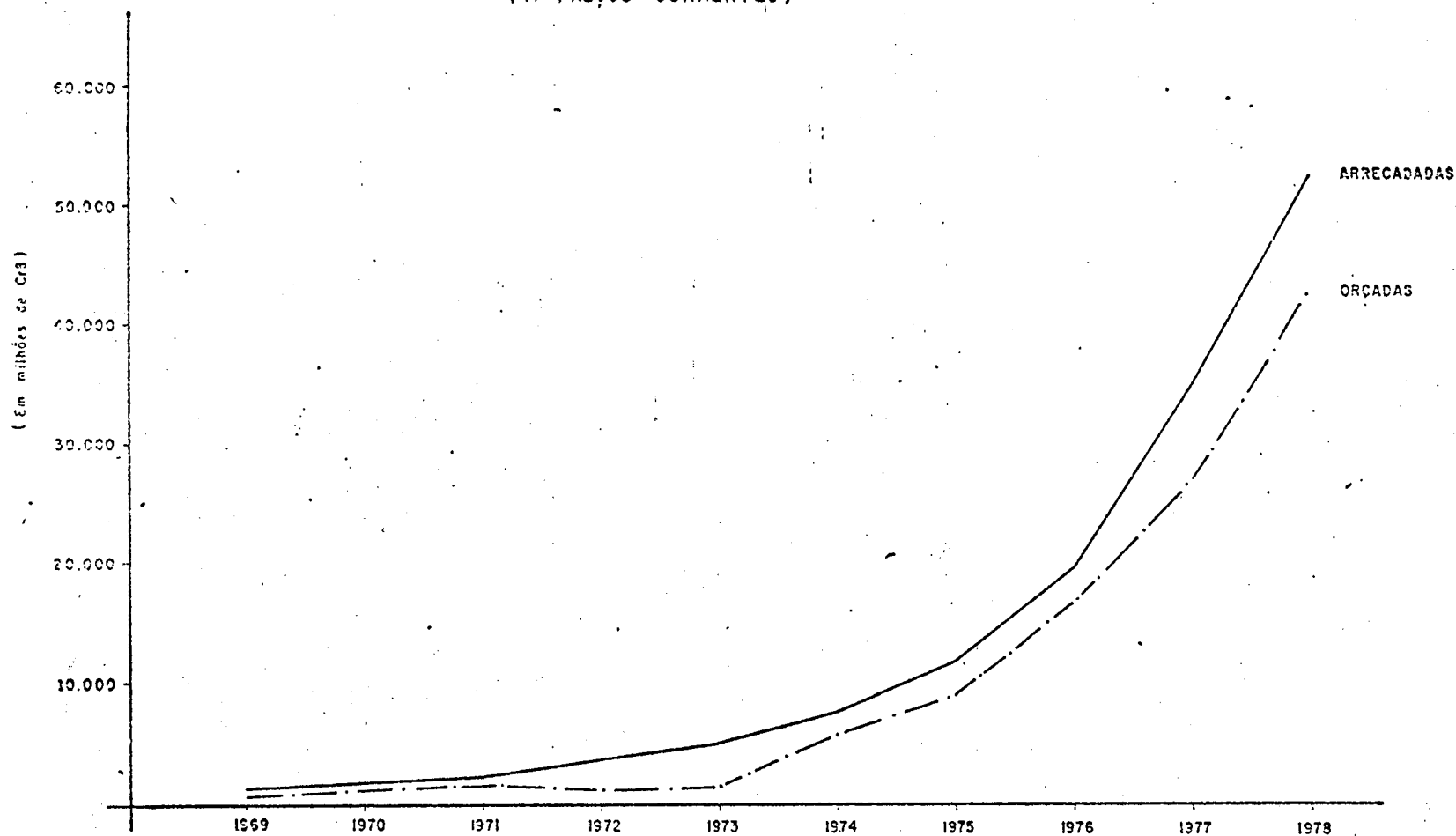
## C A N D E I A S

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O	Orçadas	Arrecadadas
1978	43.054.000	53.053.734
1977	27.000.000	35.217.969
1976	16.908.400	19.740.801
1975	9.054.000	11.939.386
1974	6.000.000	7.707.975
1973	3.688.200	5.030.134
1972	2.881.200	3.887.033
1971	3.146.700	2.151.033
1970	2.899.300	1.934.904
1969	1.650.000	1.474.841

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.24.

RECEITAS MUNICIPAIS: ORÇADAS x ARRECADADAS  
CANDEIAS  
(A PREÇOS CORRENTES)



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.25

## TABELA LX

## RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL, ARRECADADAS

## C A N D E I A S

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

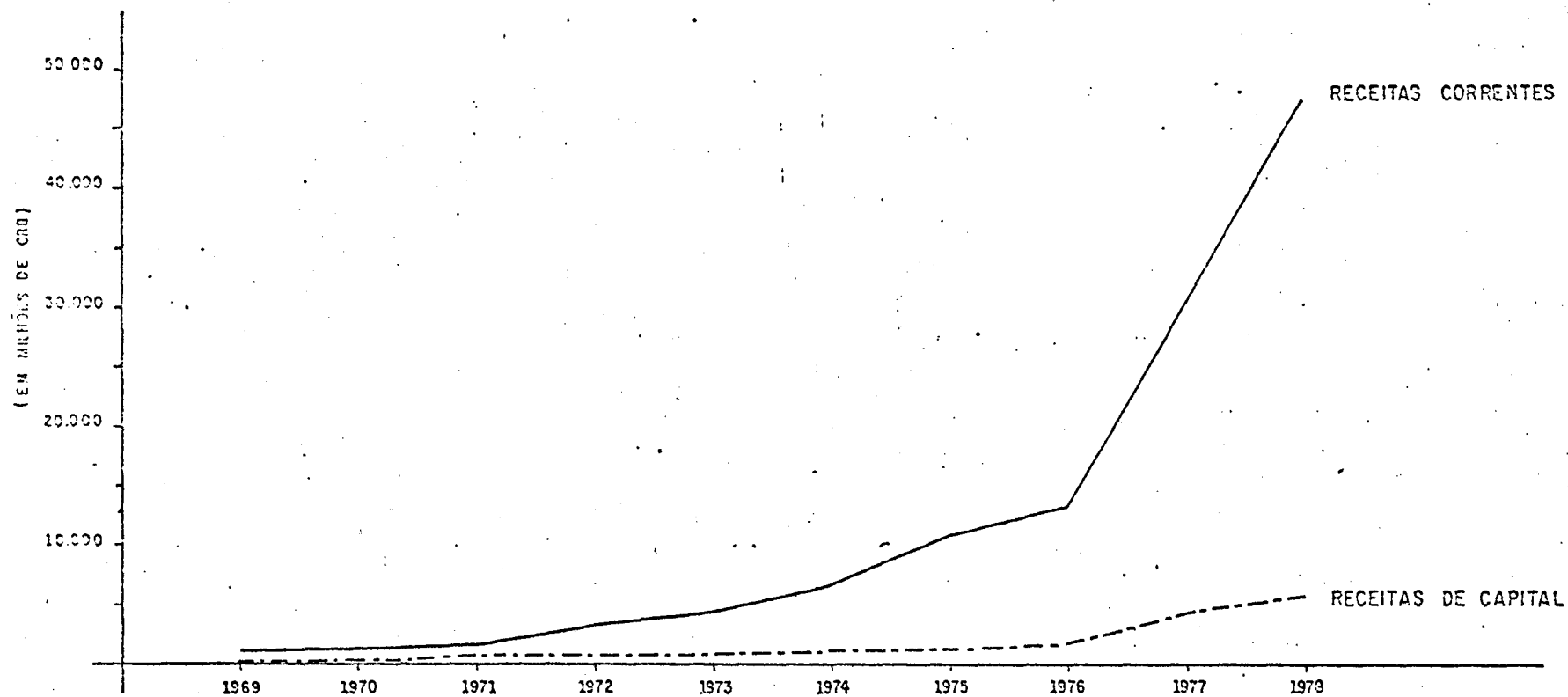
A N O	Receitas Correntes	Taxa de Crescimento	Receitas de Capital	Taxa de Crescimento
1978	47.337.631	58,88	5.716.103	34,36
1977	30.963.710	132,45	4.254.259	31,68
1976	13.320.710	23,46	1.836.229	59,63
1975	10.789.057	62,77	1.150.329	6,54
1974	6.628.308	53,94	1.079.667	48,87
1973	4.304.936	32,74	725.198	12,62
1972	3.243.091	113,97	643.942	1,35
1971	1.515.670	3,23	635.333	13,61
1970	1.468.207	41,05	466.698	7,54
1969	1.040.885		433.956	

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.26.

# RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL, ARRECADADAS

## CANDEIAS

(A PREÇOS CORRENTES)



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.27

## TABELA LXI

## DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL, REALIZADAS

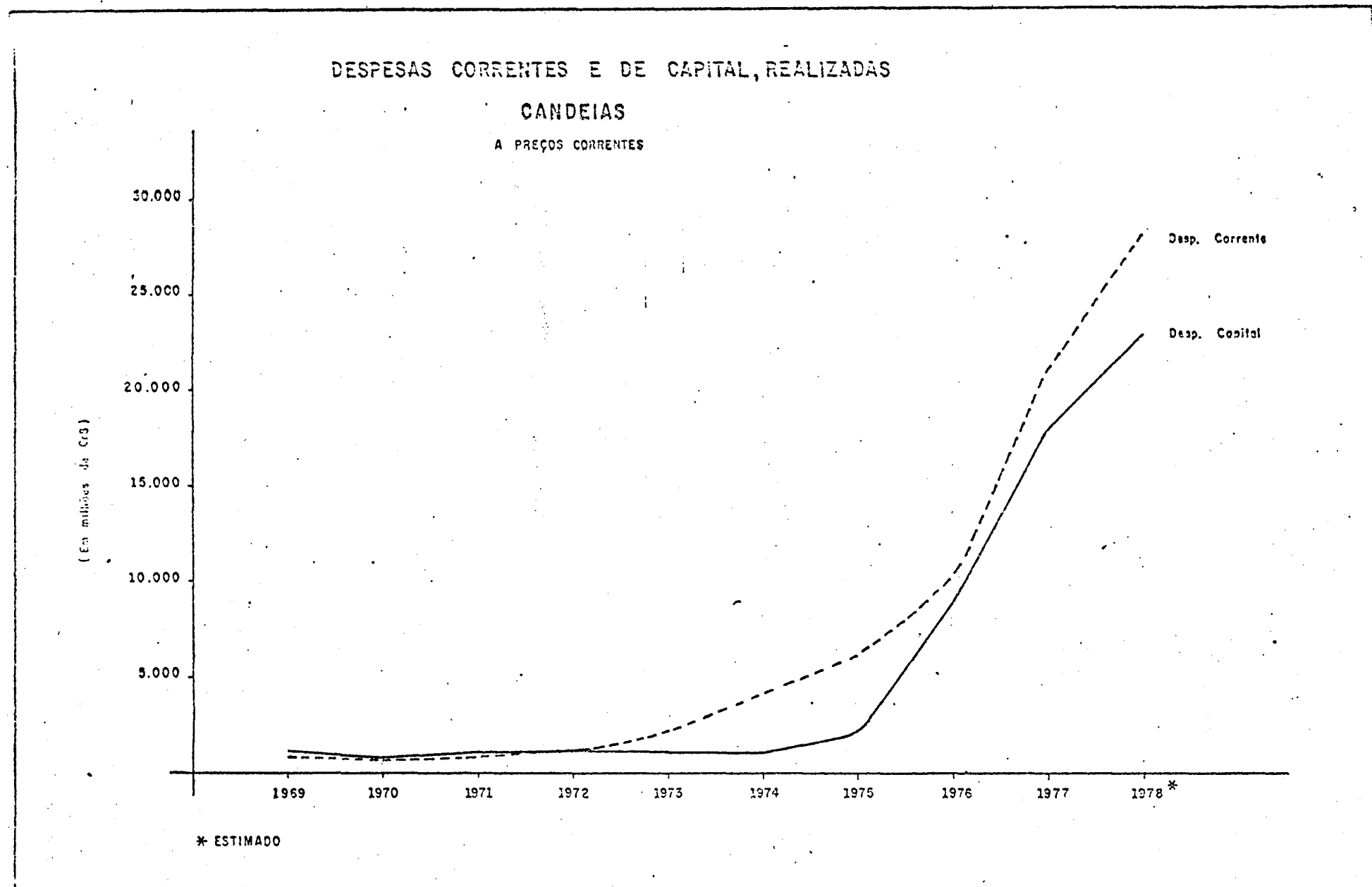
## C A N D E I A S

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O	Despesas Correntes	Despesas de Capital
1978	28.000.000*	23.000.000*
1977	21.377.194	18.287.405
1976	10.903.184	9.787.258
1975	6.074.597	2.238.489
1974	4.306.892	1.688.638
1973	2.657.446	1.641.897
1972	1.814.817	1.897.849
1971	1.055.988	911.979
1970	975.995	992.695
1969	1.098.815	895.406

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.28.

\* estimados.



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.29

## TABELA LXII

## RECEITAS MUNICIPAIS: ORÇADAS x ARRECADADAS

## LAURO DE FREITAS

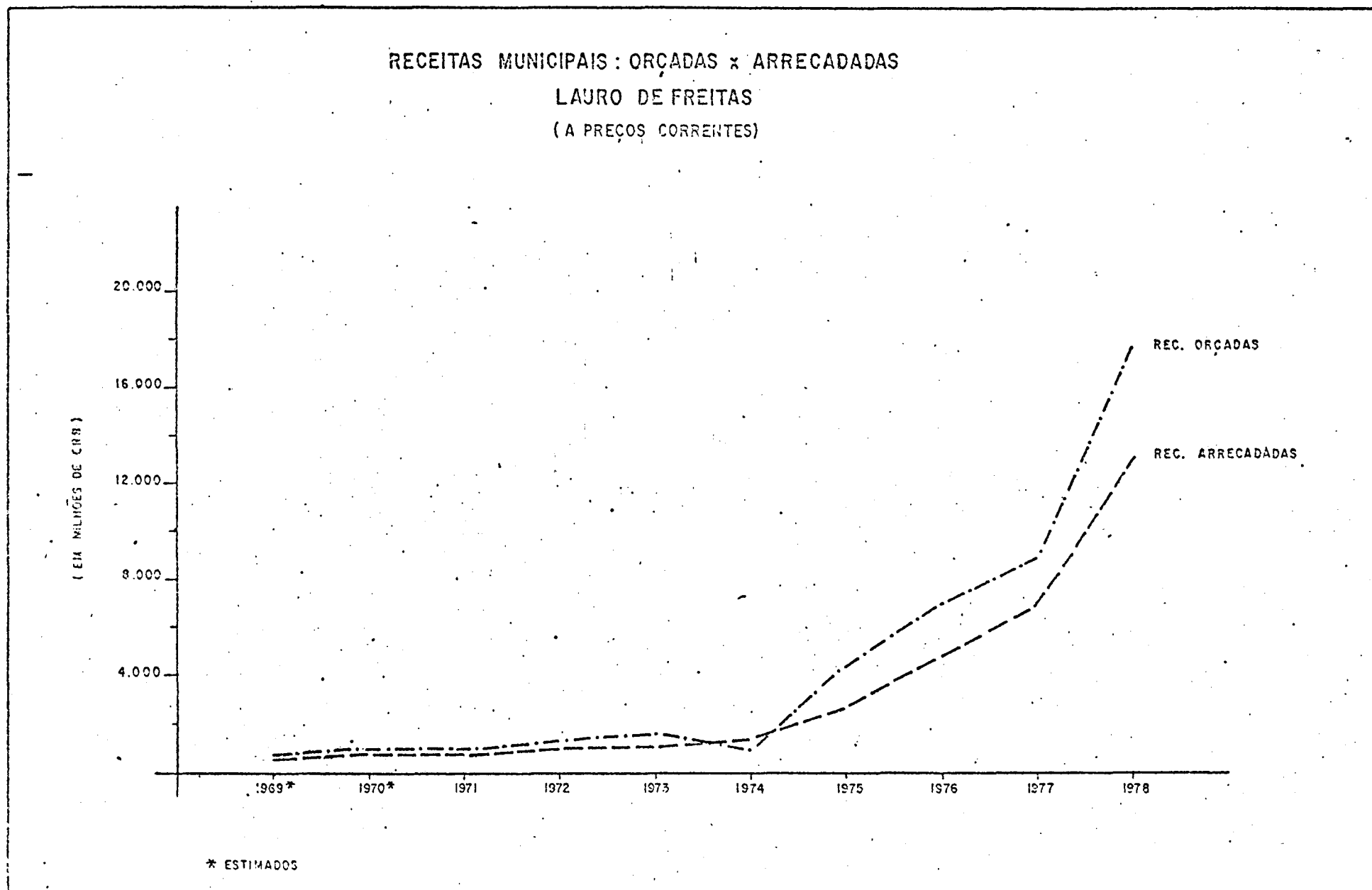
(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O S	Receitas Orçadas	Receitas Arrecadadas
1978	17.442.040	12.808.354
1977	8.627.674	7.820.601
1976	6.953.000	4.614.211
1975	4.282.500	2.612.636
1974	980.900	1.292.800
1973	1.600.000	1.147.305
1972	1.250.000	881.359
1971	980.000	761.257
1970 *	800.000	650.000
1969 *	650.000	500.000

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p. 31.

\* estimados.





Fonte: CARMO NETO, Dionísio Góes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.32

## TABELA LXIII

## RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL, ARRECADADAS

## LAURO DE FREITAS

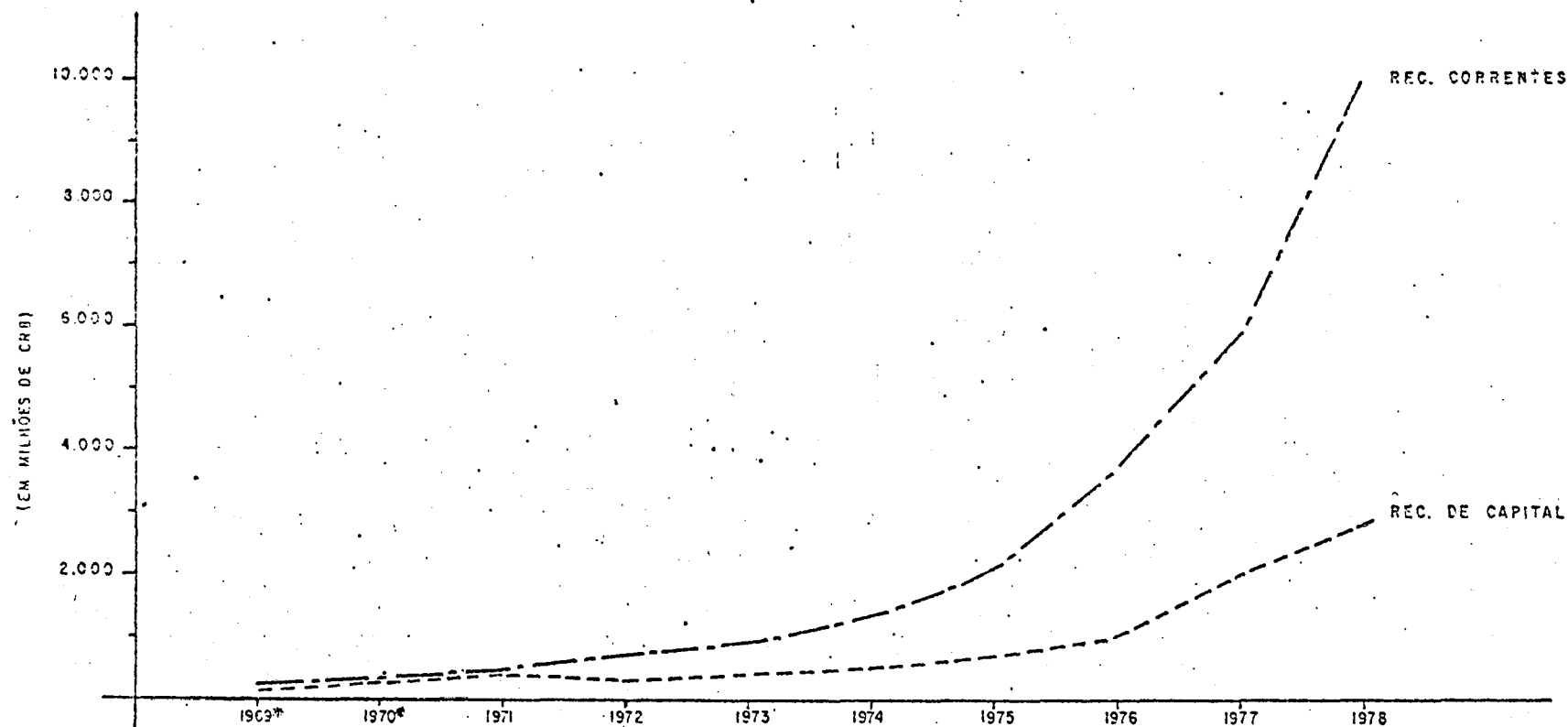
(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O S	Receitas Correntes	Taxa de Crescimento	Receitas de Capital	Taxa de Crescimento
1978	10.027.784	69,68	2.780.569	45,55
1977	5.909.614	60,57	1.910.986	104,63
1976	3.680.354	84,80	933.856	50,30
1975	1.991.515	54,04	621.321	41,66
1974	1.292.800	59,52	438.600	30,18
1973	810.399	23,59	336.906	49,29
1972	655.700	48,54	225.659	(29,44)
1971	441.414	47,13	319.843	45,38
1970 *	300.000	50,00	220.000	37,50
1969 *	200.000		160.000	

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.33.

\* estimados.

RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL, ARRECADADAS  
LAURO DE FREITAS  
(A PREÇOS CORRENTES)



\* ESTIMADOS

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM, da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.34.

## TABELA LXIV

## DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL, REALIZADAS

## LAURO DE FREITAS

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

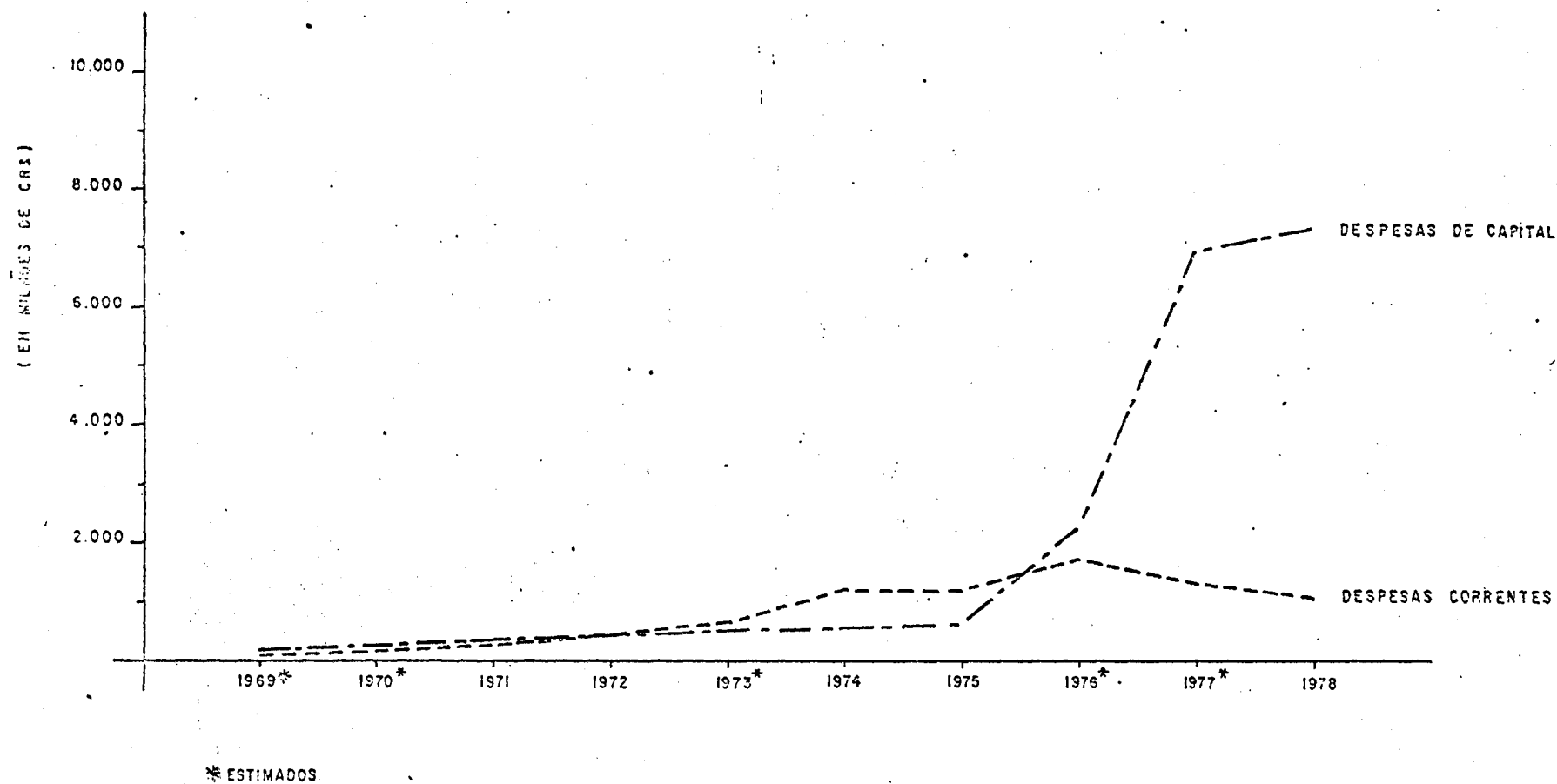
A N O S	Despesas Correntes	Despesas de Capital
1978	1.033.029	7.216.957
1977 *	1.300.000	6.824.944
1976 *	1.700.000	2.250.548
1975	1.928.000	668.500
1974	1.194.700	565.000
1973 *	650.000	502.571
1972	438.942	447.912
1971	273.594	370.179
1970 **	170.000	290.000
1969 **	100.000	150.000

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p. 35.

\* Os dados dos anos, 1973, 1976 e 1977 significam que foi fornecido pela Prefeitura somente o total das despesas municipais, a estimativa foi do autor.

\*\* Estimados.

DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL, REALIZADAS  
LAURO DE FREITAS  
(A PREÇOS CORRENTES)



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.36

## TABELA LXV

## RECEITAS MUNICIPAIS: ORÇADAS x ARRECADADAS

## SÃO FRANCISCO DO CONDE

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O	Receitas Orçadas	Receitas Arrecadadas
1978	38.661.596	47.628.552
1977	25.315.500	37.400.205
1976	16.701.890	22.858.194
1975	10.000.000	15.190.270
1974	5.500.000	11.683.897
1973	4.000.000	5.751.693
1972	2.100.000	4.140.891
1971	2.100.000	1.902.496
1970	1.550.000*	1.650.000*
1969	1.079.480	1.405.344

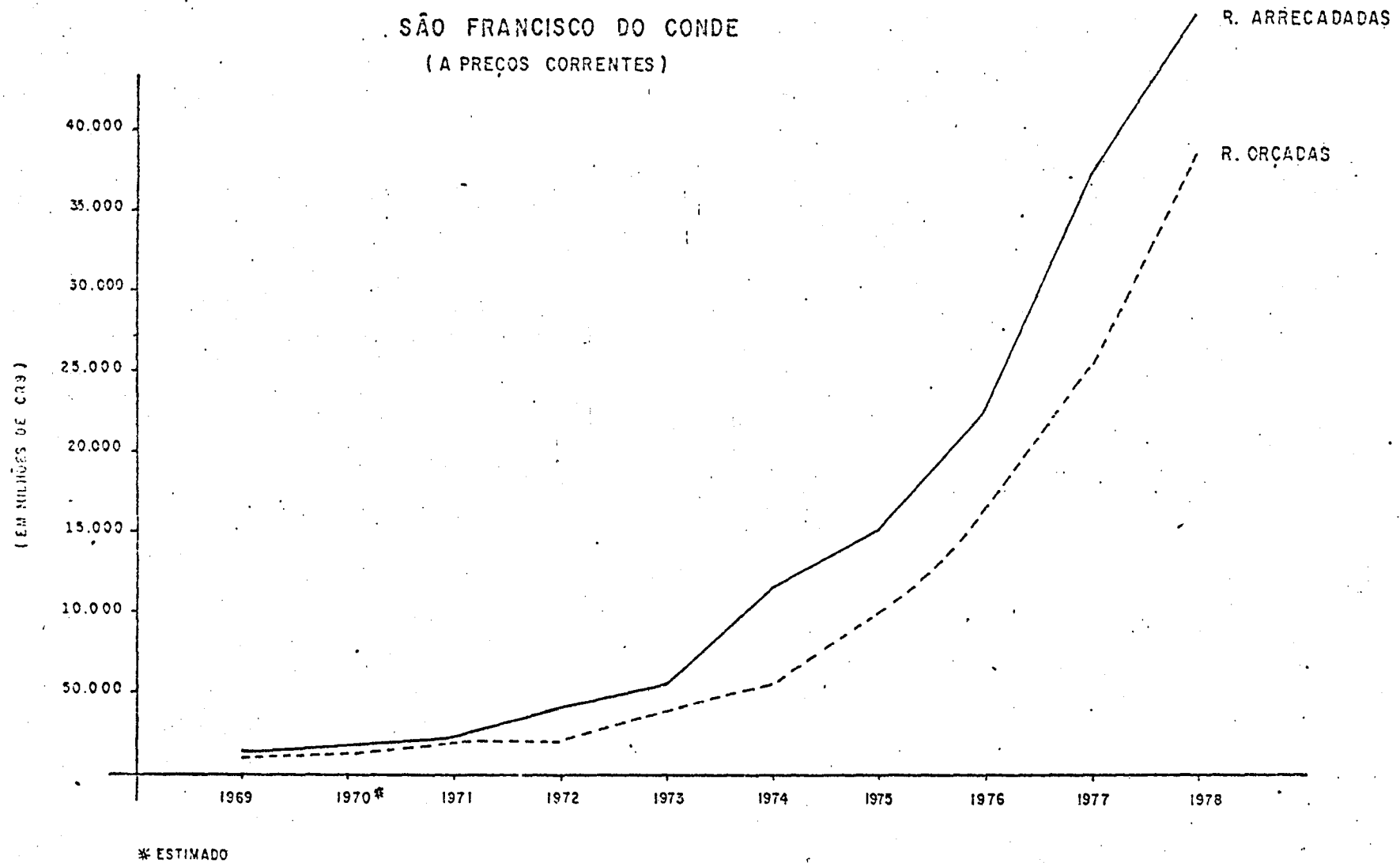
Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1969, p.38

\* Dados estimados.

# RECEITAS MUNICIPAIS : ORÇADAS x ARRECADADAS

SÃO FRANCISCO DO CONDE

(A PREÇOS CORRENTES)



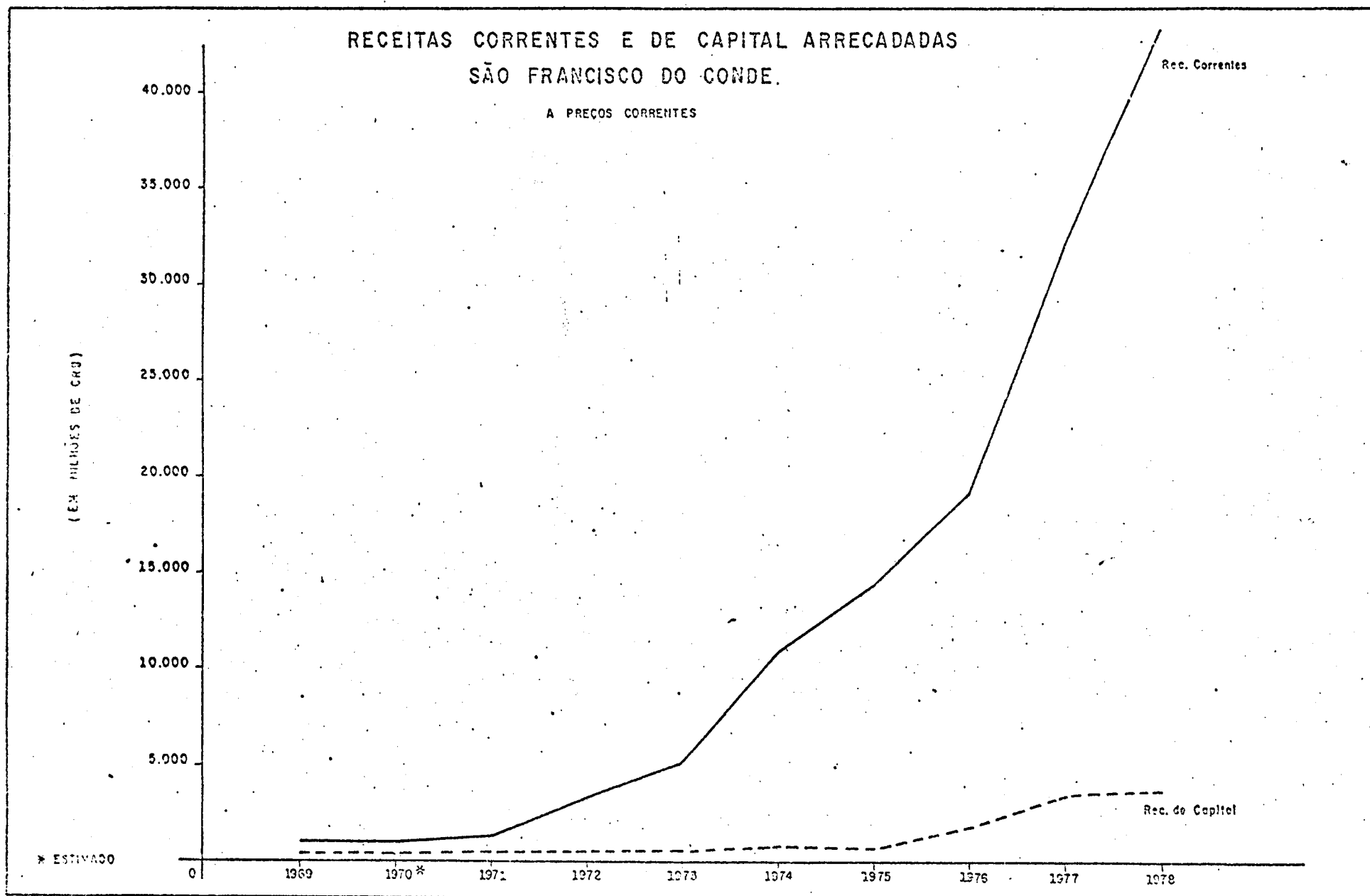
Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.39

TABELA LXVI ·  
 RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL, ARRECADADAS  
 SÃO FRANCISCO DO CONDE  
 (Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O	Receitas Correntes	Taxa de Crescimento	Receitas de Capital	Taxa de Crescimento
1978	43.671.578	35,72	3.956.974	7,86
1977	32.176.387	67,59	3.668.520	97,94
1976	19.199.860	32,98	1.853.335	146,50
1975	14.438.416	32,99	751.854	(9,12)
1974	10.856.529	112,79	827.368	27,33
1973	5.101.941	46,36	649.751	0,01
1972	3.485.961	147,61	654.930	32,39
1971	1.407.813	17,31	494.683	17,78
1970	1.200.000*	12,20	420.000*	6,92
1969	1.069.516		392.829	

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1969, p.40  
 \* Estimados.





Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.41

## TABELA LXVII

## DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL, REALIZADAS

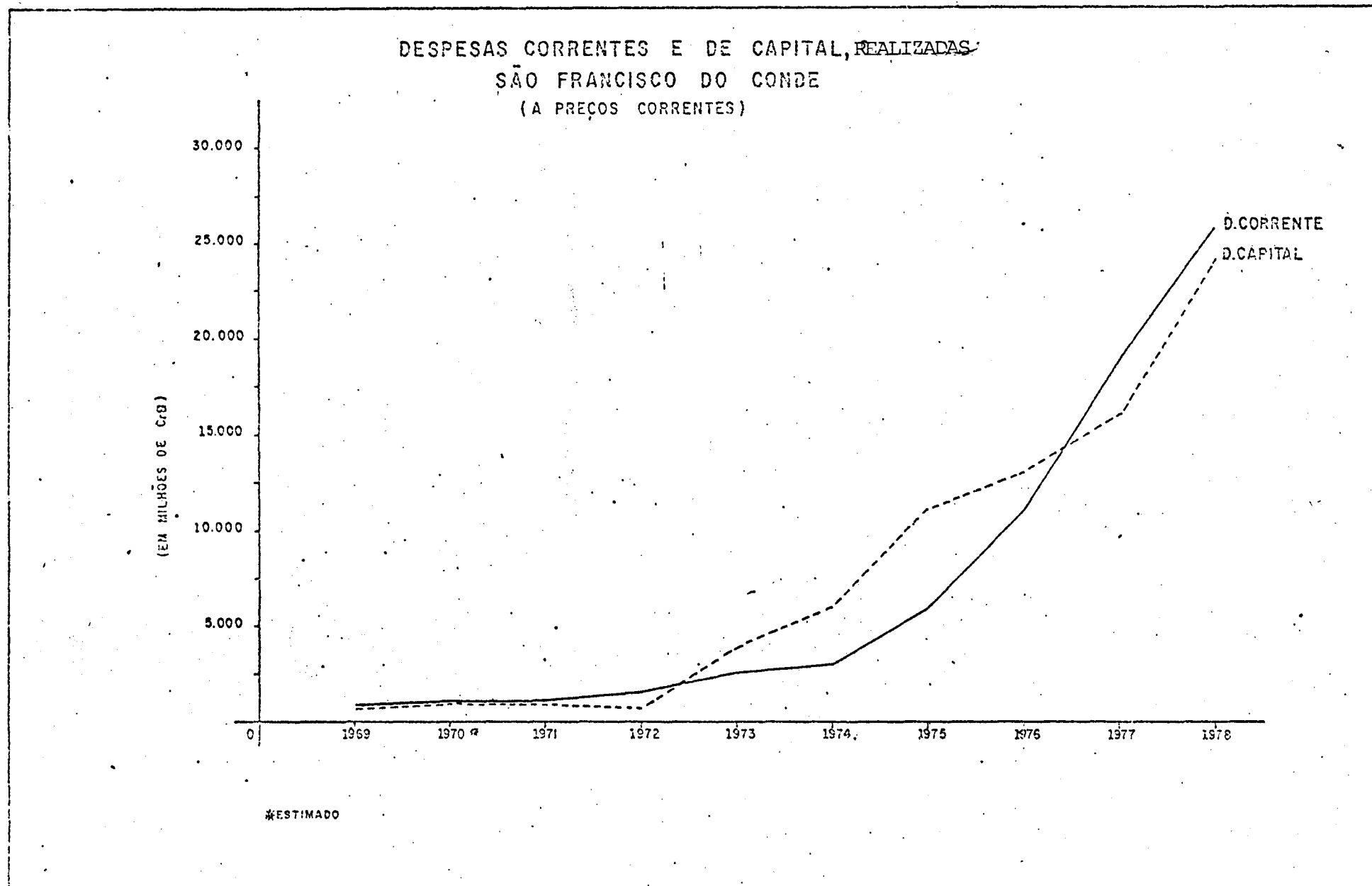
## SÃO FRANCISCO DO CONDE

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O	Despesas Correntes	Despesas de Capital
1978	26.857.477	24.270.215
1977	19.472.577	16.359.303
1976	11.070.830	13.452.300
1975	6.410.548	11.245.458
1974	3.190.433	6.321.379
1973	2.662.885	4.177.402
1972	1.645.674	930.975
1971	1.222.892	894.912
1970	1.000.000*	850.000*
1969	634.649	816.004

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.42

\* Estimados.



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.43

## TABELA LXVIII

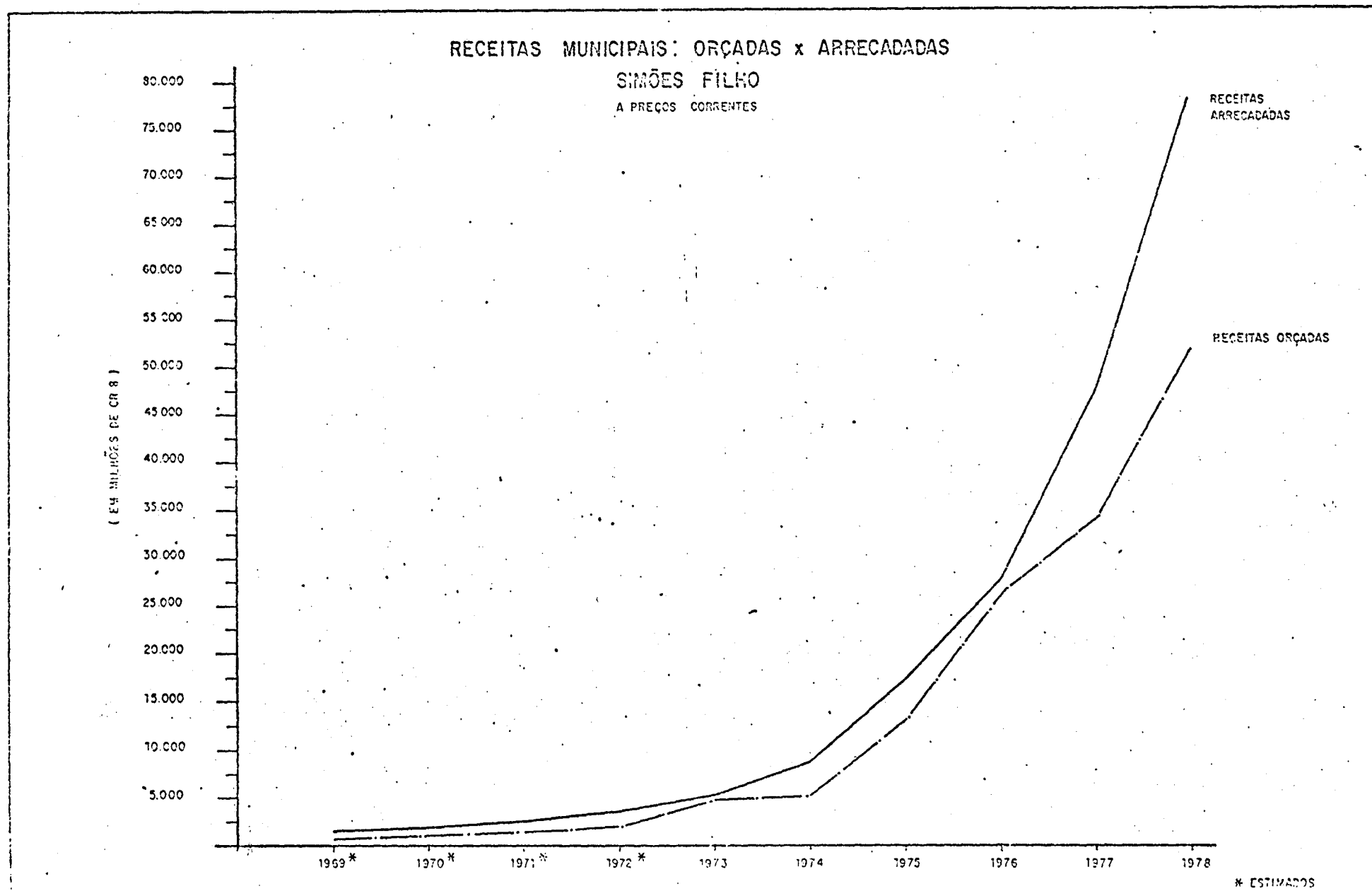
## RECEITAS MUNICIPAIS: ORÇADAS x ARRECADADAS

S I M Õ E S F I L H O

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O S	Despesas Orçadas	Receitas Arrecadadas
1978	52.000.000	78.256.509
1977	34.000.000	47.591.367
1976	26.000.000	27.672.238
1975	13.000.000	17.423.886
1974	5.439.300	8.657.630
1973	4.867.000	5.384.905
1972	2.000.000	3.600.000
1971	1.500.000	2.500.000
1970	1.100.000	1.900.000
1969	700.000	1.500.000

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.52.  
\* Estimados.



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p. 53

## TABELA LXIX

## RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL, ARRECADADAS

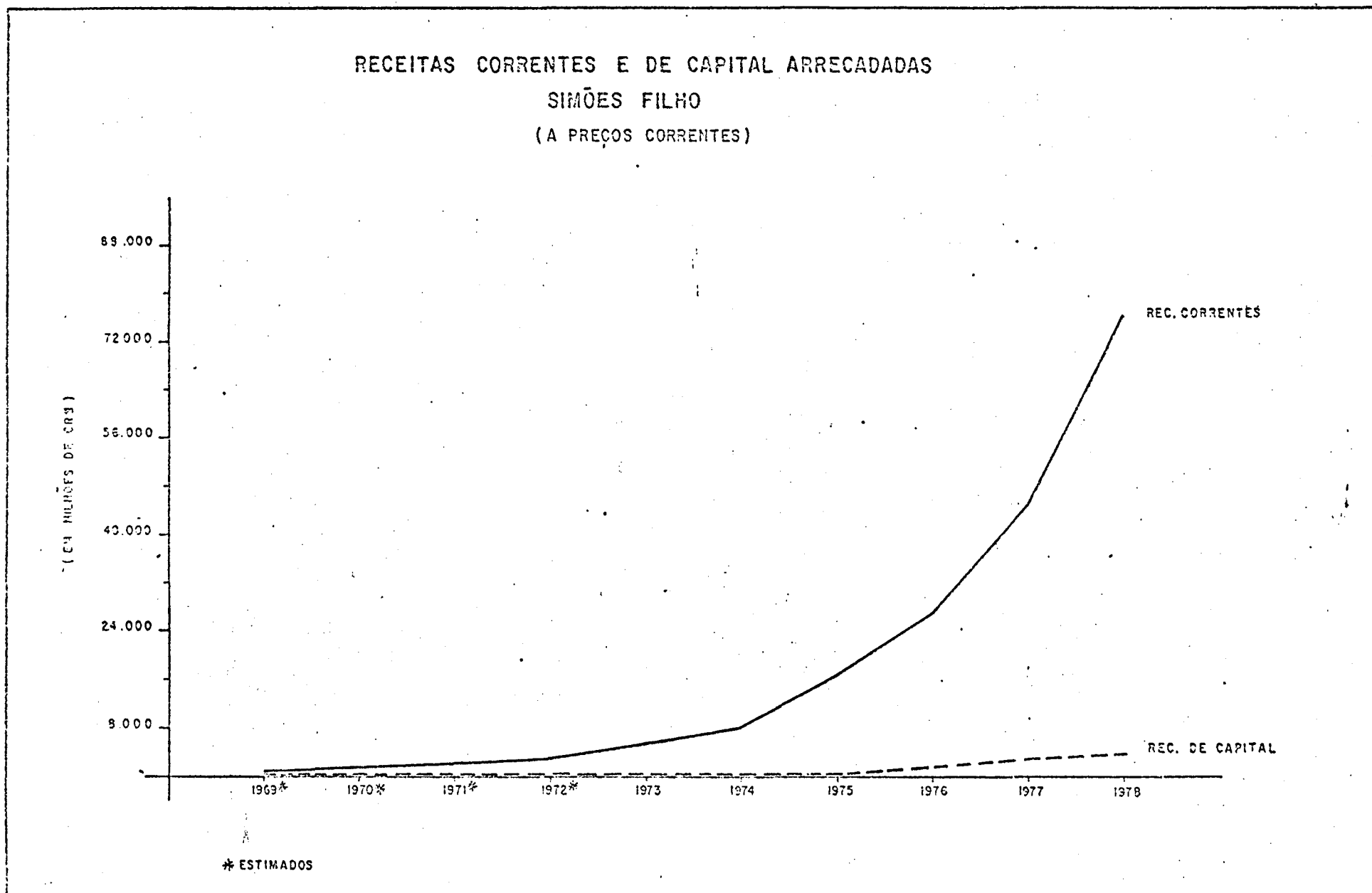
S I M Õ E S F I L H O

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O S	Receitas Correntes	Taxa de Crescimento	Receitas de Capital	Taxa de Crescimento
1978	74.745.859	66,93	5.510.650	24,68
1977	44.775.746	70,99	2.815.621	89,43
1976	26.185.921	56,56	1.486.317	112,87
1975	16.725.685	106,74	698.201	23,02
1974	8.090.076	66,47	567.554	8,04
1973	4.859.614	61,98	525.291	9,43
1972 *	3.000.000	66,66	480.000	23,07
1971 *	1.800.000	50,00	390.000	30,00
1970 *	1.200.000	50,00	300.000	30,43
1969 *	800.000		230.000	

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.54

\* Estimados.



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.55.

## TABELA LXX

## DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL, REALIZADAS

S I M Õ E S F I L H O

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

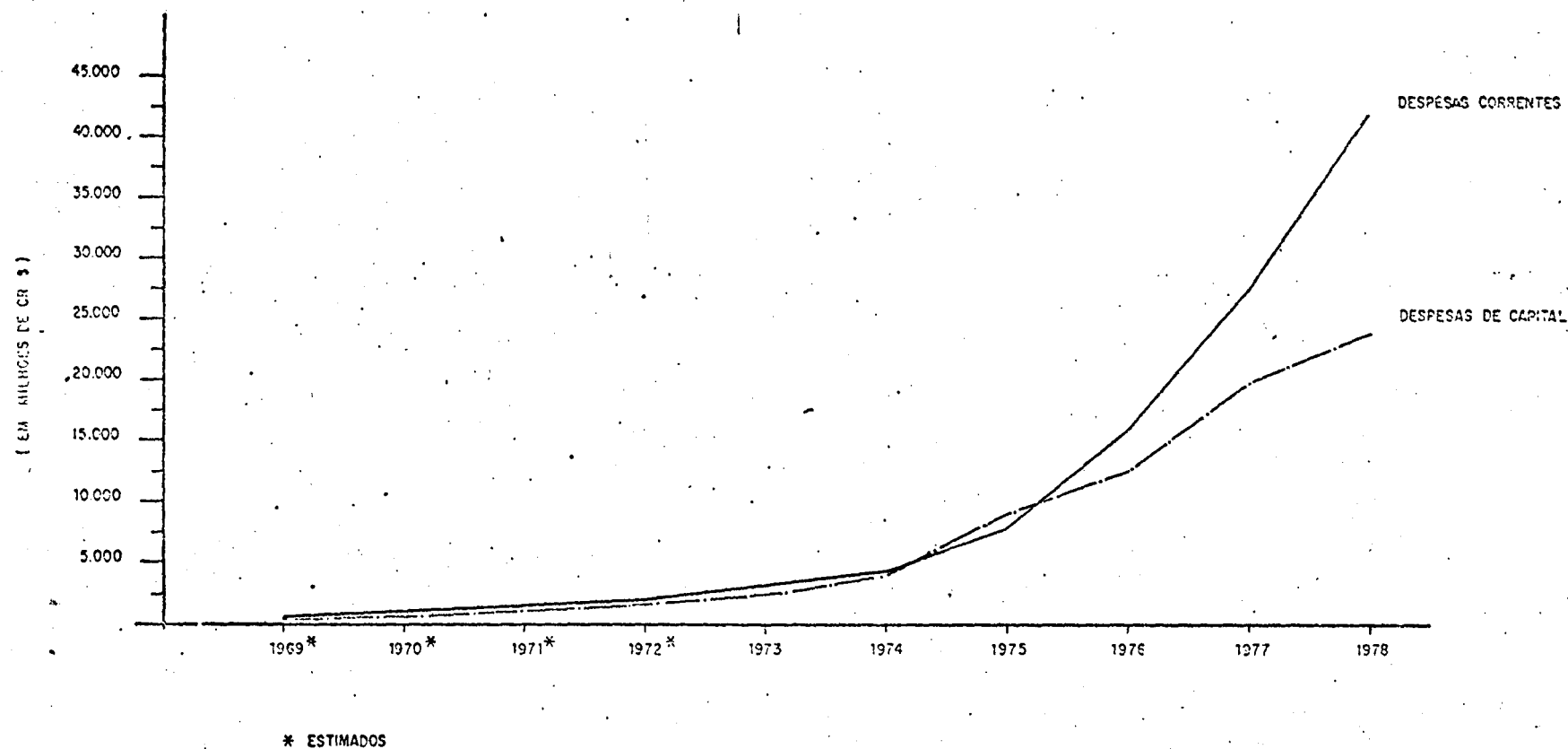
A N O S	Despesas Correntes	Despesas de Capital
1978	41.721.978	23.982.270
1977	27.494.532	19.785.025
1976	15.878.720	12.510.913
1975	7.739.704	9.665.676
1974	4.407.357	4.963.799
1973	3.204.966	2.506.677
1972*	2.000.000	1.800.000
1971*	1.500.000	1.200.000
1970*	1.200.000	800.000
1969*	800.000	500.000

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.56

\* Estimados.



DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL, REALIZADAS  
SIMÕES FILHO  
A PREÇOS CORRENTES



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.57.

## TABELA LXXI

## RECEITAS MUNICIPAIS: ORÇADAS x ARRECADADAS

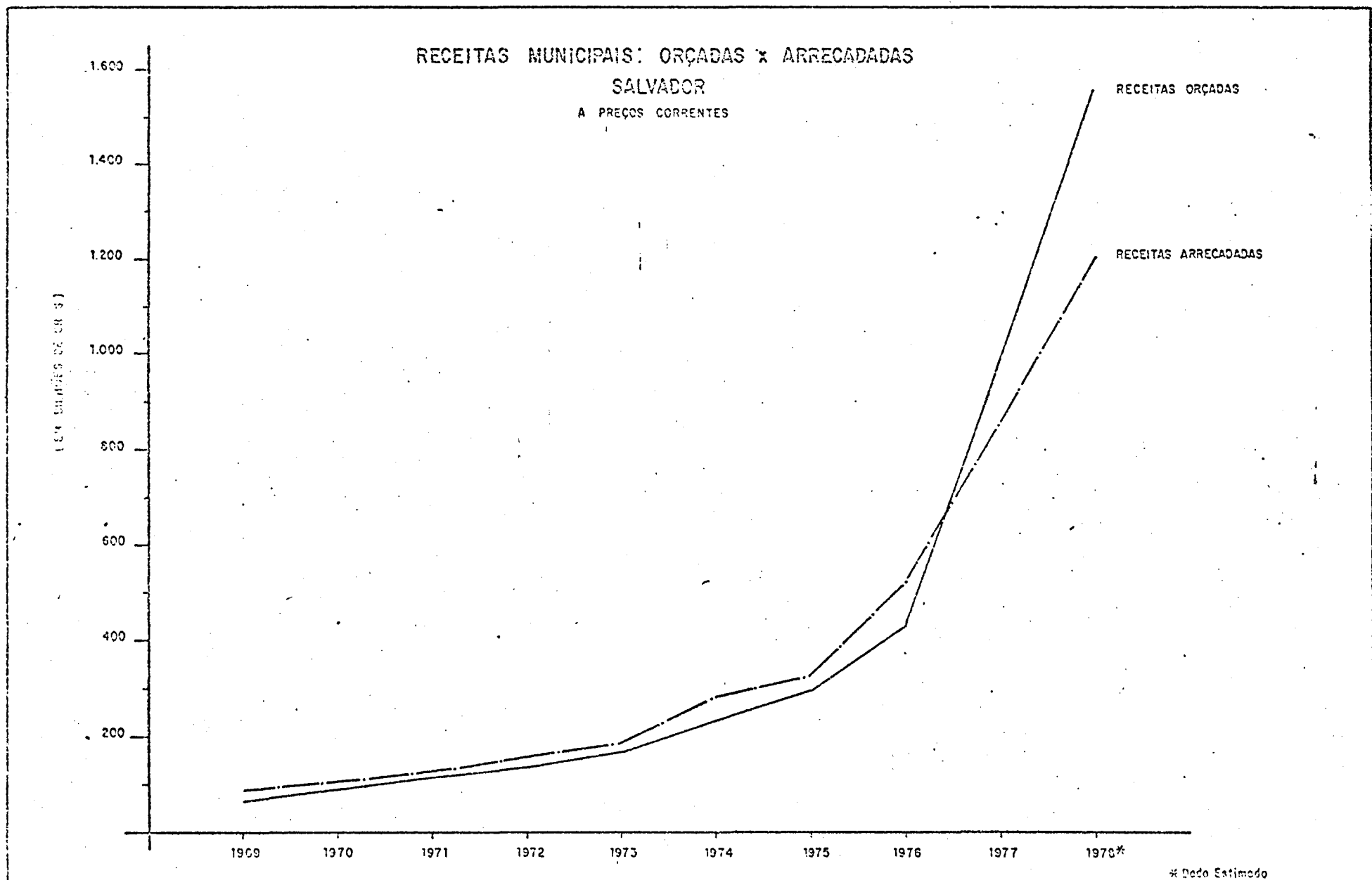
## S A L V A D O R

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O	Receitas Orçadas	Receitas Arrecadadas
1978	1.559.045.000	1.200.000.000*
1977	983.980.000	859.944.945
1976	425.185.926	515.844.068
1975	290.177.000	326.031.884
1974	231.000.000	280.965.495
1973	161.786.000	184.118.857
1972	139.200.000	157.461.354
1971	115.000.000	121.301.553
1970	90.000.000	104.467.337
1969	65.650.000	80.622.010

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar: Salvador, 1979, p.45.

\*Dados estimados



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.46.

## TABELA LXXII

## RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL, ARRECADADAS

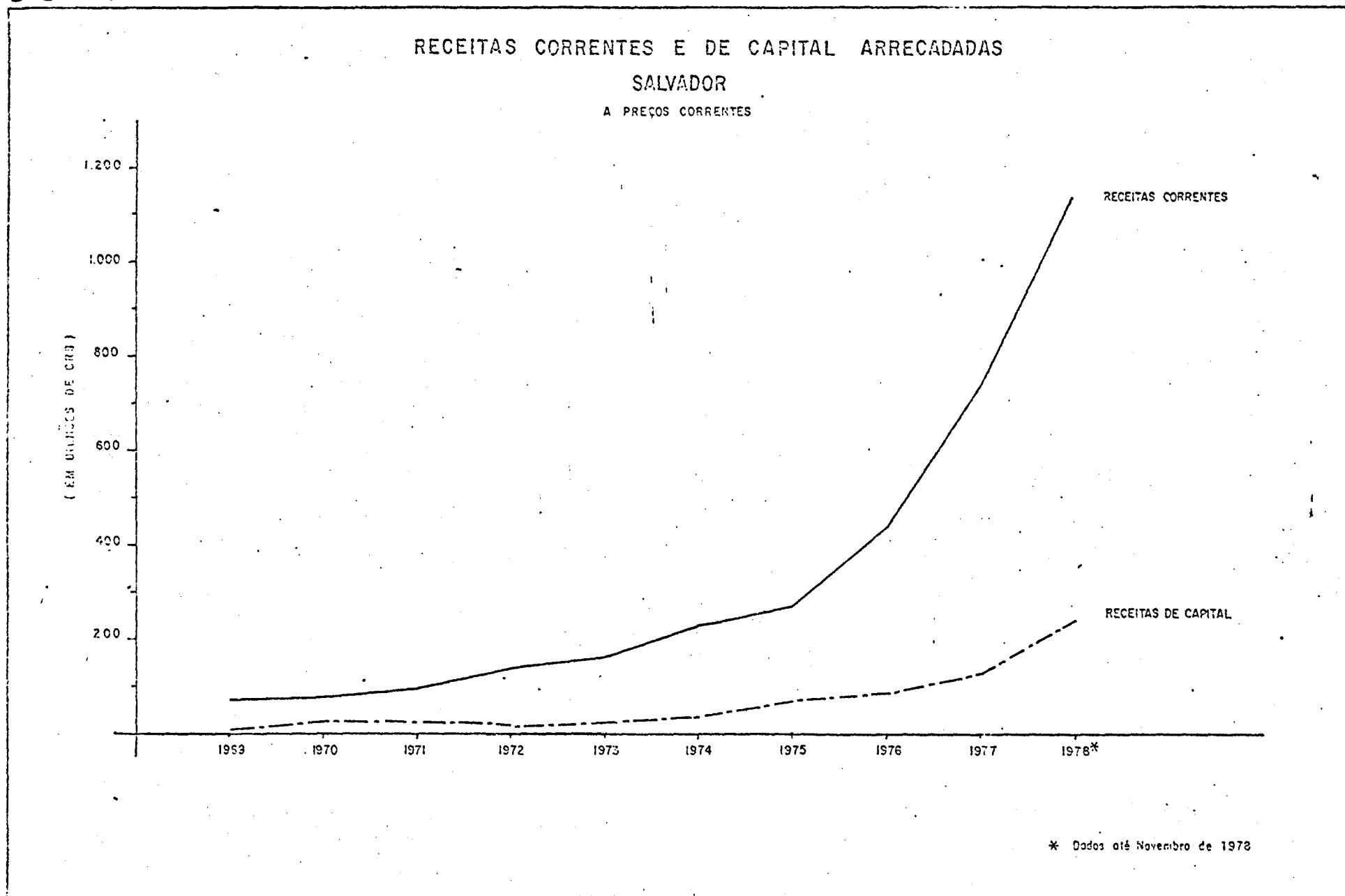
## S A L V A D O R

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O	Receitas Correntes	Receitas de Capital
1978	1.138.229.272*	230.683.055*
1977	732.233.128	127.711.811
1976	433.461.532	82.382.535
1975	260.613.655	65.418.229
1974	224.421.017	33.818.488
1973	156.437.486	27.682.371
1972	139.697.131	17.589.132
1971	98.339.810	22.961.743
1970	79.425.228	25.042.109
1969	70.785.055	9.836.956

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.47

\* Dados até novembro. 1978.



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.48

## TABELA LXXIII

## DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL, REALIZADAS

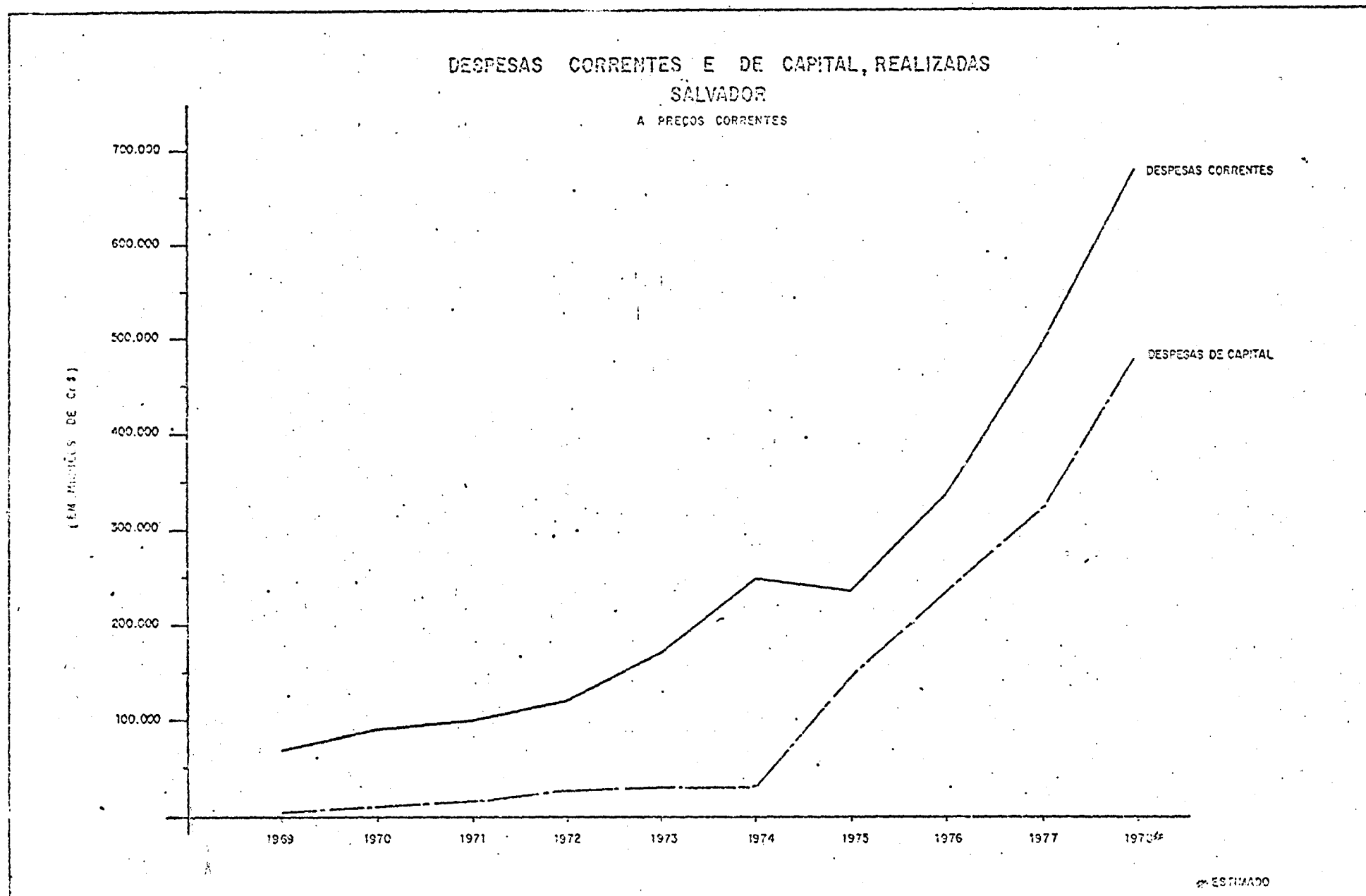
## S A L V A D O R

(Em Cr\$ a Preços Correntes)

A N O	Despesas Correntes	Taxa de Crescimento	Despesas de Capital	Taxa de Crescimento
1978	680.000.000*		480.000.000*	
1977	491.858.298	38,25	323.785.797	48,25
1976	336.525.999	46,15	236.716.378	36,78
1975	239.064.872	40,76	147.454.318	60,53
1974	250.659.691	(4,62)	33.818.488	336,02
1973	172.976.589	44,90	32.415.304	4,32
1972	124.272.204	39,19	30.235.116	7,21
1971	103.379.556	20,20	16.821.620	79,73
1970	92.160.160	11,21	13.426.293	25,28
1969	70.774.375	30,21	8.293.521	61,88

Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.49.

\* Dados estimados.



Fonte: CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e despesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979, p.

#### 5.2.4 Aspectos espaciais

A configuração espacial da RMS foi sendo descrita ao longo deste capítulo, mas não será demais recordar, no entanto, suas principais características.

A concentração espacial em Salvador e em assentamentos menores (Camaçari, Simões Filho e Candeias), que funcionam como apoio urbano aos núcleos industriais, e a existência de vários e extensos vazios, é a principal característica espacial da RMS, que se tornou marcante nesta década, assim como foi característica das décadas passadas a tendência de concentração em torno do centro histórico de Salvador.

Salvador detém 87,6% da população total, com uma taxa de crescimento relativamente alta em relação à da população urbana do Estado. Também os Municípios de Camaçari e Candeias, com taxas de crescimento de 3,4% e 3,2%, respectivamente, constituem pontos de importância na alocação populacional. Os demais Municípios totalizam 5,8% da população da RMS.

As taxas de urbanização nos Municípios que compõem a RMS são aproximadamente as seguintes: Salvador - 100%, Candeias 75%; Camaçari - 60%; Lauro de Freitas - 40%; Simões Filho - 27%; São Francisco do Conde - 29%; Itaparica e Vera Cruz - 48%.

Por conseguinte, a população localizada nas áreas ainda disponíveis, ou seja, por inferência, a população rural, parece ter pouca influência no processo de organização espacial metropolitana, apesar de ser esse tipo de população ainda predominante, em 1970, em Lauro de Freitas, São Francisco do Conde e Vera Cruz.



Uma das peculiaridades da RMS é a acentuada intervenção do poder público, tanto como proprietário de grandes glebas como executor de controles, como é o caso das áreas decretadas de utilidade pública.

Assim é que a PETROBRÁS detém grandes áreas nos Municípios de São Francisco do Conde e de Candeias, com fins de extração de petróleo e reflorestamento. Os centros industriais' do CIA e COPEC (este incluindo a metalurgia do cobre) ocupam vastas áreas dos Municípios de Candeias, Camaçari e a quase totalidade de Simões Filho, além de áreas de Salvador. São Francisco do Conde possui áreas sob o controle da RLAM. O Estado da Bahia intervém também com a declaração de interesse social, para fins de desapropriação, em áreas de implantação de projetos habitacionais, destacando-se os de Ca ji, Cajazeira, Narandiba e Mussurunga, sendo que os três primeiros cobrem uma área de aproximadamente 50 km<sup>2</sup>.

Os Municípios também dispõem de grande acervo de terras públicas, sobretudo Salvador, onde 9,5% das terras são de propriedade municipal.

Apesar da ausência de informações completas sobre as terras públicas do Estado, note-se que a intervenção deste nível na RMS é a mais importante, sobretudo em relação aos distritos industriais, que chegam a ocupar 25% da superfície da RMS.

Tal poder em mãos do setor público, tanto federal como estadual e municipal, pode ser considerado como um fator altamente positivo para efeitos de planejamento, na medida em que grandes glebas são possuídas pelo próprio Estado.

Fator importante a ser considerado nas questões espaciais é o do custo da terra.

O Estudo de uso de solo e transportes da RMS estimou que os preços dos terrenos oscilam, em 1976, entre Cr\$5,00 e Cr\$5.000,00 por metro quadrado, o que deixa claro que a valorização especulativa dos terrenos já está causando grandes problemas na RMS. Devido à enorme concentração de investimentos em Salvador, é neste Município que tal fenômeno ocorre com maior intensidade.

As questões aqui colocadas referentes ao uso do solo e as já mencionadas sobre o problemas habitacional da RMS levam diretamente à análise do sistema de transportes, na medida em que são os meios de locomoção que devem influenciar não só a implantação de outros equipamentos infra-estruturais como demonstrar as condições da acessibilidade de que dispõe a população para o atendimento de suas demandas de trabalho, estudo, compras e lazer.

Também em relação aos sistemas de transportes, Salvador concentra a maioria dos equipamentos da RMS.

O transporte ferroviário, de administração federal, tem sua principal linha de passageiros entre Calçada e Periperi na faixa dos subúrbios ferroviários. Esse serviço, em intervalos aproximados de 40 minutos, transporta cerca de 14.200 passageiros por dia em ambos os sentidos.

O sistema de transporte ferroviário de passageiros na RMS apresenta sérias deficiências, ressaltando-se a escassez de equipamentos, a baixa qualidade dos serviços prestados e a

não-integração intermodal. Ademais, o fato de Salvador estar se constituindo cada vez mais como cidade dormitório, para aqueles que trabalham nos centros industriais do CIA e do COPEC, onera sobremodo as indústrias ali instaladas e chega até a criar obstáculos a um desenvolvimento mais rápido da região, face à dependência quase que exclusiva do transporte rodoviário.

Por outro lado, a população alocada ao longo do ramal ferroviário, nos Municípios de Salvador, Candeias, Simões Filho e Camaçari, é predominantemente de baixa renda. Acrescente-se ainda que com a implementação do programa habitacional definido para a área dos subúrbios, serão adicionados, apenas nos próximos dois anos, cerca de 55.000 novos habitantes, além de 150.000 previstos no programa habitacional da Prefeitura de Camaçari para os próximos anos, eventos que estão a exigir uma intervenção do poder público no setor, melhorando o sistema existentes e estendendo-o às áreas industriais.

Outro sistema especial de transporte existente na RMS é o do "ferry-boat", que funciona na ligação entre Salvador e a ilha de Itaparica. Com as 4 unidades atualmente existentes, transporta em média 410 veículos e 3.000 passageiros por dia. Nos fins de semana e em épocas de veraneio, o fluxo aumenta consideravelmente e o horário de atendimento é modificado para cobrir a demanda adicional.

As pesquisas de transporte efetuadas levaram a concluir pela ocorrência, na RMS, de um total de 2.300.000 viagens diárias. Ao se investigarem as características das viagens, constatou-se que aquelas com finalidades de trabalho e estudo preponderam, respondendo por 30% e 25% do total diário, res

pectivamente, enquanto as viagens de compras e negócios pessoais são menos importantes, perfazendo índices da ordem de 8,6% e 7,6%, respectivamente.

Quanto à distribuição relativa por modo, é evidente a grande importância dos transportes públicos, principalmente os ônibus, que respondem por aproximadamente 44% das viagens diárias, seguindo-se as viagens a pé (31%); as viagens em veículos particulares, para os quais foi construída a maior parte da infra-estrutura nos últimos anos, representam 19% desse total.

Destaque especial deve ser dado à questão do transporte coletivo de Salvador, que apresenta um dos sistemas mais precários dentre todos os núcleos metropolitanos do país. Esta situação tem como agravante a topografia bastante acidentada da cidade, cujo centro é dividido em dois níveis, havendo apenas 5 vias de ligação importante entre a cidade alta e a cidade baixa, além de um elevador e dois planos inclinados. Além disso, a ocupação da cidade, historicamente, efetivou-se pelas cumeadas, que apresentam um sistema viário bastante restrito.

Quase um milhão de passageiros são transportados diariamente por uma frota de apenas 1.200 ônibus, que alcançam uma lotação média de 113 passageiros por veículo, e atingem uma máxima de 147, quando a capacidade normal seria 80 passageiros por veículo. A velocidade média de operação das linhas de ônibus é de 11,7 km/h e o tempo médio de seu percurso é de 60,12 minutos. A idade média da frota era de 6,08 anos em 1976.

A questão do congestionamento na área central já é bastante grave: os terminais da Praça da Sé e do Viaduto da Sé con

centram 52 linhas de ônibus, o que dá uma média de 210 ôni bus por hora, transportando 17.500 passageiros por hora para esses dois terminais. No terminal da França, na cida de baixa, a situação ainda é pior: 56 linhas aí se conce tram, com uma média de 310 ônibus por hora, transportando 20.000 passageiros no mesmo período.

O quadro é, portanto, bastante sério, e só tende a se agra var. Os estudos realizados para a RMS já detectaram a nece sidade de implantar, nos corredores mais carregados, que apresentam alta demanda e congestionamento crescente, sis temas de transporte de massa completamente segregados, fal tando no entanto definir a melhor alternativa tecnológica.

#### 5.2.5 Aspectos institucionais

As questões institucionais da RMS podem ser analisadas, pa ra os fins aqui propostos, sob dois ângulos distintos mas que se superpõem. O primeiro deles está relacionado com a atuação e a história da entidade metropolitana constituída pelo Governo do Estado para coordenar as ações desenvolvi das na região. O segundo ângulo diz respeito à maneira como as questões aqui levantadas, relativas aos problemas soci ais, econômico-financeiros e espaciais da RMS, estão sendo obstaculizadas ou beneficiadas pelo aparato institucional e xistente.

A história da entidade governamental criada para conduzir as ações a nível metropolitano se inicia anteriormente à criação legal das regiões metropolitanas do país, em 1973.

A atual Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolita

na de Salvador teve como embrião o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo - CONDER, criado pelo Decreto nº 20.353, de 23.09.67, que por sua vez foi instituído por recomendação de uma missão do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. O Conselho foi criado com a finalidade de formular uma estratégia de desenvolvimento regional integrado no Recôncavo, envolvendo 37 Municípios, competindo-lhe:

- identificar as atividades motrizes;
- estabelecer os sistemas de apoio necessários ao desenvolvimento das atividades motrizes;
- identificar projetos concretos;
- analisar a viabilidade e o financiamento de programas e projetos.

O Conselho era constituído de uma Comissão Plena e de um Grupo Executivo. A Comissão Plena era integrada por 25 membros, o que incluía todos os Secretários de Estados, os Reitores das duas Universidades baianas, o Prefeito de Salvador, os presidentes das instituições bancárias oficiais que atuavam na área, representantes de diversos organismos federais, das federações de empresários dos setores econômicos e da Federação dos Trabalhadores na Indústria do Estado da Bahia, sendo presidido pelo Governador do Estado.

Cabia ao Grupo Executivo realizar um elenco de estudos e projetos, muitos deles hoje já implantados no Recôncavo, podendo-se afirmar que, enquanto órgão de assessoramento técnico ao Conselho, cumpria efetivamente o seu papel, em que pesem as dificuldades de ordem administrativa (o Conselho

não possuía personalidade jurídica própria e dependia da CPE para o atendimento de suas demandas administrativas e financeiras) e de recursos humanos escassos.

É importante destacar que o citado relatório da Missão do BID considerava que o desenvolvimento da zona urbana de Salvador e de sua área de influência estava indissoluvelmente associado com o desenvolvimento do Recôncavo, daí a razão da competência do Conselho abranger uma área relativamente vasta. Os Municípios do Recôncavo constituiriam, em princípio, o chamado cinturão verde de Salvador e de sua área de influência, sendo responsáveis pelo dinamismo que se propunha para o setor primário. No entanto, o relatório não definiu quais os Municípios do Recôncavo que estariam engajados neste projeto, nem mesmo o que se denominou vagamente de "área de influência de Salvador"<sup>70</sup>.

Essa definição ocorreu posteriormente, como fruto dos estudos desenvolvidos pelo Conselho<sup>71</sup> e do trabalho do IBGE denominado "Divisão do Brasil em Regiões funcionais urbanas", cujo arcabouço metodológico partiu da concepção estrutural e formal das cidades, considerando que essa estrutura está intrinsecamente ligada à economia básica urbana, capaz de formar elos, ou fluxos econômicos, entre as cidades e suas áreas de influência.

---

<sup>70</sup> Deve ser registrado que o IBGE, ao definir as microrregiões homogêneas do Estado da Bahia, separa a área do Recôncavo, que conta com 26 Municípios, da de Salvador, integrada por 9 Municípios.

<sup>71</sup> Trata-se do estudo realizado pelo New'Plan e denominado "Estudo preliminar do plano de desenvolvimento integrado da Área Metropolitana de Salvador".

Os estudos conduzidos pela CONDER dão o primeiro arcabouço institucional da futura RMS, consubstanciado na Lei nº 3.064, de 10.12.72, que declarou de relevante interesse a área constituída de 8 Municípios que participam da mesma comunidade sócio-econômica e então denominada Área Metropolitana do Recôncavo. Configurava-se, assim, dentro do Recôncavo, uma área que deveria ser objeto de tratamento diferenciado. A Lei nº 3.103, de 17.05.73, criou o Fundo Especial de Equipamento da Área Metropolitana do Recôncavo - FEAM, mecanismo financeiro destinado a proporcionar recursos para a formulação e execução de estudos, programas e projetos de interesse metropolitano, e que contava com aporte financeiro da União e do Estado. Antecipava-se, assim, o governo estadual às normas legais que emanariam posteriormente da União.

O estudo do IBGE foi a base para a definição das regiões metropolitanas brasileiras, institucionalizadas com a Lei Complementar 14/73<sup>72</sup>.

Datam desse período um elenco de estudos e projetos realizados através de consultoria com organismos privados, merecendo destacar o estudo de turismo do Recôncavo, o estudo de possibilidades petroquímicas e o estudo para a implantação da RMS.

Por força da Lei Complementar 14/73, o Estado da Bahia criou, pela Lei nº 3.192, de 22.11.73, os Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMS, ambos presididos pelo Secretário do Planejamento. A mesma lei estadual transformou o antigo FEAM em Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador-FEREM. Posteriormente, o governo federal san

<sup>72</sup>A Lei Complementar 14/73 manteve, para a RMS, os Municípios definidos pelos estudos da CONDER, que diferem um pouco da classificação do próprio IBGE das microrregiões homogêneas do Estado da Bahia. Vera Cruz e Itaparica, que na classificação das microrregiões foram incluídas na área de influência do Recôncavo, passam a integrar a RMS, e Catu, Mata de São João e Pojuca, que integravam a microrregião de Salvador, foram excluídos.



cionou a Lei Complementar nº 27, de 03.11.75, apenas para dar a presidência desses Conselhos ao Governador do Estado. Tal modificação induz a duas interpretações: de um lado pode ter tido o propósito de assegurar aos Conselhos um reforço político e por outro pode ter tido o objetivo de centralizar ainda mais o processo decisório das entidades metropolitanas nas mãos do Estado, representado pelo seu dirigente maior - o Governador - e não pelo segundo escalão - o Secretário do Planejamento.

Em 9 de julho de 1974 o então Conselho foi transformado em Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, mantendo a mesma sigla - CONDER, sob a forma jurídica de empresa pública, vinculada à Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia - SEPLANTEC, com o objetivo de promover, coordenar e executar a política de desenvolvimento formulada pelo Conselho Deliberativo da RMS.

Dai em diante a história institucional da entidade passa a ser bastante tumultuada. Se até então, na qualidade de Conselho, a ela competia o desenvolvimento de estudos e pesquisas e a função precípua de órgão de assessoramento técnico, a partir de sua constituição como empresa ela passa por sucessivas fases de maior ou menor poder decisório, oscilando ainda ante o dilema que parece lhe ter sido colocado - planejar e executar ou apenas planejar. Quanto ao seu poder decisório, fica claro que a Lei 3.385, de 06.06.75, ao desvinculá-la da estrutura da SEPLANTEC e subordiná-la diretamente à pessoa do Governador do Estado, teve por objetivo colocar a entidade mais próxima do dirigente máximo do Poder Executivo e assim dotá-la de maior poder decisório. Por outro lado, a mesma lei vincula os Conselhos Consultivo e Deliberativo à Casa Civil do Governador, criando, assim, uma situa

ção bastante esdrúxula: desvincula-se um órgão de planejamento regional daquele encarregado do planejamento global do Estado, mas deixa-se ao Secretário do Planejamento a presidência do Conselho de Administração da entidade, continuando a CONDER a receber os recursos estaduais a ela destinados através da SEPLANTEC.

É nessa fase da vida da CONDER que ela se volta para a execução, através da contratação de empresas privadas especializadas, de inúmeros programas e projetos conduzidos na RMS, particularmente em Salvador.

Com a última mudança de governo, retornou a CONDER à estrutura da SEPLANTEC, através da Lei nº 3.700, de 31.05.79.

Comprova-se, assim, de modo bastante claro, a vida institucional acidentada da entidade, que passa da condição de um órgão de assessoramento sem personalidade jurídica própria, para a de uma empresa vinculada ao órgão de planejamento estadual, daí para uma vinculação direta ao Governador do Estado, assumindo então uma gama imensa de atividades executivas, para depois retornar à antiga vinculação e redirecionar suas atividades para a função planejadora.

Portanto, a vida institucional da CONDER demonstra que a entidade está procurando ainda o seu caminho e o espaço que lhe deve caber no trato das questões metropolitanas.

Todas essas mudanças, em parte, dependeram de um maior ou menor respaldo político que a entidade e suas lideranças conseguiram arregimentar ao longo do tempo. Ao que tudo indica, porém, sua situação continua indefinida e seu papel oscila

em função do poder que as instâncias superiores estão dispostas a lhe conceder. Deve ser registrado, no entanto, que essa relativa indefinição pode ser considerada salutar, na medida em que permite àqueles que estão envolvidos com a questão institucional da entidade uma avaliação de cada uma das fases que ela atravessou e vem atravessando. Essa necessária avaliação não deve, todavia, ser dirigida para uma postura maniqueísta da questão, ou seja, optar por uma ou outra competência, como definir que compete à CONDER somente a função planejadora e eliminar suas atividades executivas. Como já foi ressaltado, impõe-se ter sempre em mente que a principal característica do modelo institucional a ser adotado no planejamento metropolitano é a flexibilidade que as estruturas e os programas devem assumir, bem como a consciência do dinamismo que caracteriza todos os processos sociais. Com isso não se defende, é claro, que a função planejadora deva ser relegada a segundo plano, muito pelo contrário: assume-se que o principal papel que deve caber às entidades metropolitanas seja o do planejamento integrado da região, executando ou não as ações e os projetos que advirão como consequência desse planejamento. Em outras palavras: se houver estruturas de execução que sejam capazes de realizar os projetos propostos, a entidade metropolitana não pode nem deve sobrepor-se a elas; mas quando se diagnosticar que as estruturas existentes estão incapazes de realizarem determinada ação, não é lícito deixá-la de lado por força de uma rigidez e de uma ortodoxia em relação ao papel que deve caber à entidade metropolitana.

Com base nessa premissa pode-se partir para a uma análise da atual situação institucional da CONDER, tanto a nível interno como no que diz respeito às suas relações com os diversos organismos que atuam na região.

No nível interno a CONDER foi recentemente reestruturada pa  
ra atender às seguintes expectativas:

- reforçar as funções de planejamento e coordenação, tanto interna como externamente;
- caracterizar melhor o papel que a CONDER deve exercer frente aos Municípios da RMS;
- ocupar os espaços vazios em termos de planejamento regional, local e setorial que carecem de uma intervenção mais imediata do Estado, mantendo sempre a visão de conjunto que deve nortear a condução do processo de planejamento metropolitano;
- fazer com que a estrutura interna espelhe o conteúdo do planejamento metropolitano;
- assumir que a estrutura implantada deve ser encarada como uma experiência inicial que poderá ser alterada ao longo do tempo, não só porque está sendo iniciada uma nova concepção de trabalho, mas também porque os diversos aspectos metropolitanos são altamente dinâmicos e estão sofrendo fortes influências do ambiente no qual estão inseridos.

Assim é que foram criadas cinco gerências - uma administrativa-financeira e as demais voltadas para os programas metropolitanos, municipais, setoriais e de informações da RMS, bem como uma coordenação de recursos metropolitanos, que tem por finalidade a articulação com os organismos financiadores de programas e projetos.

Ademais, e ainda ao nível interno, a CONDER conta com um corre

po técnico considerado de boa qualidade, inclusive com a maioria de seus integrantes com cursos de especialização na área de planejamento urbano e regional, e relativamente bem remunerados se comparados com os demais órgãos de planejamento do Estado.

A nível externo, no entanto, a situação é bem mais complexa. O diagnóstico institucional do setor público estadual reconhece que a complexidade da função desenvolvimento regional e urbano é devida, em parte, ao problema da compatibilização dos planejamentos global, territorial e setorial: " Na verdade, esses níveis de planejamento exigem suportes institucionais diferentes e, na medida em que os organismos responsáveis por cada um não se acham integrados, quer sistêmica, quer organizacionalmente, as dificuldades se multiplicam. Dessa forma, faltam suportes institucionais que viabilizem a possibilidade de se dar caráter regional ao planejamento global sem prejuízo do planejamento setorial. Além do mais, as estruturas administrativas não estão dispostas de forma a acolher a concepção de que o desenvolvimento urbano é um desdobramento do regional, sendo mesmo seu terminal, daí surgindo a estagnidade de ações dos organismos pertinentes".(Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, Centro de Planejamento da Bahia.1978c,7.1,p.23).

Somente a nível estadual e considerando as estruturas voltadas para o âmbito regional, sem considerar o setorial, portanto, a CONDER deveria integrar-se com as seguintes instituições:

- CEPLAB, fundação vinculada à SEPLANTEC, encarregada do planejamento global do Estado;

- Departamento das Municipalidades, cuja finalidade é as assessorar e prestar informações ao Governador do Estado sobre os Municípios;
- Centro Industrial de Aratu (CIA), Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) e várias entidades centralizadas da Secretaria da Indústria e Comércio voltadas para a promoção do setor industrial;
- a URBIS, que conduz os projetos habitacionais do Estado;
- a FUNDESCO, bem como outros organismos da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social, encarregados da integração social da população de baixa renda<sup>73</sup>.

Se ampliarmos esse universo para abranger as três esferas de governo e os organismos setoriais envolvidos, a questão pode chegar a ser diagnosticada como séria, na medida em que está a exigir ações efetivas voltadas para a coordenação e articulação de quase todos os setores das três esferas. Um levantamento efetuado pela CONDER, por exemplo, (CONDER, 1978, p.12-4) demonstrou a seguinte situação de intervenção nos settores envolvidos com o desenvolvimento econômico e social da RMS:

- setor agrícola: 10 órgãos de 3 Ministérios; 4 órgãos de 2 secretarias;
- desenvolvimento industrial: 12 órgãos de 4 Ministérios; 5 órgãos de 2 Secretarias;

---

<sup>73</sup> Incluiu-se nos três últimos itens organismos de caráter setorial mas que, ao desempenharem suas funções, acabam extrapolando esse caráter restrito para atingir outros elementos que vão, em última instância, ter profundas repercussões sobre a RMS.

- setor terciário: 6 Órgãos de 4 Ministério; 5 Órgãos de 3 Secretarias;
- construção civil: 3 Órgãos de 2 Secretarias;
- desenvolvimento social: 4 Secretarias;
- uso do solo e sistema de transporte: 13 Órgãos de 5 Ministérios; 23 Órgãos de 10 Secretarias; 8 Órgãos do Município de Salvador;
- setor informal da economia : 15 Órgãos de 5 Ministérios; 5 Órgãos de 5 Secretarias;
- intervenção em áreas subnormais: 15 Órgãos de 8 Ministérios; 20 Órgãos de 9 Secretarias; 10 Órgãos das Prefeituras de Salvador, Camaçari e Simões Filho.

Como articular essas ações, atender, ouvir e reivindicar junto a tantos interlocutores; e conciliar os objetivos por vezes conflitantes de todos esses organismos, é a grande questão hoje enfrentada pela entidade metropolitana, juntamente com a definição do seu papel.

A grande resposta a este primeiro dilema parece estar no desenvolvimento das ações integradas, solução já assumida por vários organismos nas diversas esferas de governo. A dificuldade parece estar, todavia, em operacionalizar esse conceito, mormente quando se pretende que ele assuma um caráter sistemático e não circunstancial, como vem ocorrendo.

Para tanto, é necessário, em primeiro lugar, que todas as instâncias, tanto superiores à CONDER como aquelas situadas no mesmo nível hierárquico, estejam efetivamente comprometidas

das com a visão metropolitana dos problemas que afligem a RMS. O alcance desse comprometimento dependerá, todavia, da própria entidade e da capacidade de envolvimento e barganha dos seus dirigentes, atrelados a programas e propostas, considerando-se inclusive o produto final, de bom nível técnico. Esperar passivamente que esse envolvimento nasça espontaneamente dos outros atores envolvidos na questão metropolitana parece ser uma atitude ingênua.

Em outras palavras, a definição do espaço que cabe à CONDER como entidade articuladora e promotora do desenvolvimento metropolitano depende hoje muito mais dela própria do que de outros fatores.

Em segundo lugar, é mister que sejam promovidas ações que visem a uma melhor adequação da estrutura organizacional do Estado aos objetivos buscados pelo planejamento regional. Caberiam aqui duas sugestões: 1) regionalizar os investimentos públicos, tanto federais como estaduais, em ações que podem ser hoje assumidas pelo CNDU e pela CONDER, respectivamente, através de uma maior integração com a SEPLAN-PR e a SEPLANTEC, no momento de se definir os orçamentos anuais e plurianuais, mesmo assumindo que grande parte desses investimentos são conduzidos por entidades que fogem ao controle do orçamento público, mas que dependem dessas duas estruturas-SEPLAN-PR e SEPLANTEC - para a definição de inúmeras ações, como o seu endividamento, por exemplo. 2) integrar a CONDER, através de um ou mais técnicos, nos diversos grupos de trabalho, comissões etc, que o poder público estadual e municipal institui, formalmente



ou não, para planejar suas ações setoriais<sup>74</sup>.

Em terceiro lugar, é necessário que a CONDER conte com um efetivo respaldo financeiro a fim de que seja reforçada a sua ação articuladora. O instrumento para tanto já existe - o FEREM, bastando apenas que seja redirecionado e bem usado, assim como tornar-se mais ágil e agressivo frente às instituições financeiras oficiais como o BNDE, BNB, CEF e DESENBANCO.

Por último, tendo em vista as peculiaridades da RMS já abordadas, ou seja, o fato de que conta com um Município politicamente forte e que concentra a grande maioria dos serviços e equipamentos urbanos disponíveis - Salvador, a CONDER, ao tentar ocupar os espaços vazios nos outros Municípios menos dotados política e financeiramente, deve se preocupar em não perder a visão metropolitana das questões, evitando também transformar-se em mais um órgão de caráter assistencial e paternalista.

Colocando-se essas questões de forma esquemática e extremamente simplificada, pode parecer que a solução institucional para o problema da RMS é fácil. Não é, no entanto, o que se assume aqui: é evidente que as questões e as soluções são complexas e extrapolam em muito o poder de negociação e barganha de um ou outro agente. No entanto, tal complexidade é a princípio característica da questão institucional suscitada com a criação das RMS, e como tal deve ser encarada. Em suma, deve-se procurar, na medida do possível, encontrar as melhores saídas para minimizar as repercussões

<sup>74</sup> Neste sentido, o Estado da Bahia já teve uma experiência considerada positiva, com a Comissão Coordenadora do Pólo Petroquímico-COMCOP, que embora à época vinculada à Secretaria das Minas e Energia, contou, na fase de elaboração do Plano Diretor do COPEC, com o assessoramento de todos os organismos estaduais e federais que atuavam na área. A própria CONDER apresenta exemplos salutarres, como o trabalho conjunto desenvolvido com a Secretaria de Saúde do Estado, do qual resultou no diagnóstico do setor.

que situações como a excessiva centralização política, decisória e financeira, o caráter arbitrário das políticas públicas emanadas do Governo Federal e a concentração de renda e riqueza propugnada pelo modelo econômico adotado, necessariamente acarretam para as instâncias de poder hierarquicamente inferiores e, acima de tudo, para as camadas da população excluídas da preocupação da tecnocracia governamental.

Nesse sentido, a própria CONDER já definiu os objetivos que devem nortear a sua ação planejadora (Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador), 1977d,p.38 - 40), e que visam, sobretudo, a melhoria das condições de vida da população pobre: a reestruturação do setor primário; o controle da excessiva concentração de renda; a ocupação ordenada do solo; o fornecimento de um sistema de transporte seguro, eficiente e integrado; a melhoria das condições da população absorvida pelo setor informal da economia; e a melhoria da qualidade das habitações subnormais.

Convém ressaltar, ainda, que a seção 4.4.1.2, referente à experiência brasileira em termos institucionais, pode ser praticamente toda reproduzida no que se refere à Região Metropolitana de Salvador, tanto no que diz respeito aos entraves diagnosticados para uma ação mais ampla da entidade metropolitana, como nas sugestões apresentadas ao longo dessa mesma seção e naquela específica sobre propostas de minimização dos conflitos advindos com a criação das RMS.

Quanto ao papel que o aparelho institucional pode representar para solucionar ou minimizar os problemas de ordem social, econômica, financeira e espacial da RMS, é evidente que é bastante pequeno, na medida em que os problemas diag

nostificados são fruto de todo um sistema muito maior e complexo do que o próprio sistema institucional. No entanto, mesmo considerando o papel limitado e restrito que cabe ao planejamento metropolitano e aos demais instrumentos de intervenção na RMS, deve-se considerar que o principal compromisso a ser assumido é com as camadas menos privilegiadas que habitam o espaço metropolitano.

Não só a CONDER, mas todas as demais entidades metropolitanas, devem procurar sua legitimidade através de ações voltadas para as populações de baixa renda a fim de que possam contribuir para minorar o que é certamente a manifestação mais contundente das desigualdades sociais em nosso país.

Retomando à afirmação de que a origem dos problemas sofridos pela RMS está fora do seu espaço, a sua manifestação mais clamorosa é encontrada, no entanto, dentro do seu território e o planejamento metropolitano, se não optar por concentrar seus esforços para a minimização dos problemas econômicos e sociais do espaço e da população metropolitanos, estará contribuindo para agravar ainda mais a questão. Assim, a saída parece estar na ação voltada para ocupar os espaços deixados pelos flancos que outras instâncias, setores e o próprio sistema político e tecnocrático vão sendo obrigados a abrir ou ampliar, em razão mesmo das suas próprias tradições..

## **PARTE II**

## 6. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

O presente trabalho procurou analisar o processo de metropolização do país e de uma região metropolitana formalmente constituída - a de Salvador - sob as principais óticas estruturadoras e reestruturadoras tanto do espaço urbano/metropolitano como das condições de vida da população que nele vive (ou sobrevive) e trabalha. Paralelamente, e com igual ênfase, buscou a monografia diagnosticar as principais questões de caráter instrumental, ou sejam, institucionais e financeiras, capazes de impulsionar ou obstaculizar as ações voltadas para o ambiente urbano e seus habitantes.

Do diagnóstico apresentado e das análises que se procederam a partir do mesmo, pode-se chegar às seguintes conclusões, que levam também à proposição de algumas recomendações. Tais recomendações não têm a pretensão de esgotar todos os ângulos das questões e de resolver ou até mesmo minimizar os problemas diagnosticados. Isto porque admite-se que a política de crescimento adotada para o país tem apresentado como uma das suas principais consequências a penalização de certos setores (os sociais em relação aos econômicos) e áreas (as do Norte/Nordeste frente às do Centro-Sul) e da grande maioria da população.

No que se refere às questões espaciais das RMS, a principal conclusão que se chegou foi a da excessiva concentração de renda e riqueza em alguns pontos do território. Foi visto, ademais, que tal concentração provoca, evidentemente, graves distorções nos processos de crescimento econômico e de urbanização.

Como medida capaz de abrandar os efeitos danosos da concentração, emerge a necessidade de se dar um tratamento assimétrico às metrópoles brasileiras em função das disparidades existentes. A correção das disparidades regionais deverá ser feita via dispersão das atividades produtivas - especialmente as industriais - das metrópoles nacionais para as regionais e cidades médias.

Assim, a tese da descentralização concentrada poderia ser adotada, na medida em que é capaz de melhor atender ao objetivo de equidade em termos espaciais, sem comprometer seriamente a busca da eficiência econômica.

Ademais, ao se procurar saídas para a desconcentração espacial, deve-se levar em conta, principalmente, a existência de duas situações.

A primeira está relacionada com o fato de que os problemas urbanos em termos espaciais não podem ser olhados apenas do ponto de vista da metrópole e da sua periferia imediata, mas têm que necessariamente incluir o campo e os centros urbanos de médio porte.

A outra situação está ligada à periferia imediata da metrópole, na medida em que o crescimento do núcleo tem sido pouco responsável pelo desenvolvimento da periferia. Em certas situações, tal crescimento tem até mesmo agravado a já frágil estrutura econômica e espacial da periferia. Há de se considerar, também, que um tratamento diferenciado tem que ser adotado para as periferias das metrópoles.

A principal conclusão que a análise dos aspectos econômicos da metropolização chegou foi a da necessidade de se rever o custo de oportunidade envolvido na opção pela

concentração econômica em detrimento de mais equidade e menos desequilíbrio, tanto entre espaços territorialmente definidos como entre os cidadãos.

Outra conclusão a que se chegou diz respeito às deseconomias externas decorrentes da concentração, o que justifica, como recomendação, a necessidade de um esforço voltado para mensurar, em termos quantitativos e qualitativos, os efeitos de situações provocadas pela poluição ambiental, violência urbana, aumento dos índices de desemprego e subemprego, má distribuição da renda e aumento dos custos de infra-estrutura.

Deve ser lembrado, ainda, que a relação entre crescimento econômico, principalmente o industrial, e urbanização nem sempre é clara, razão pela qual concluir-se que uma metrópole que possua um alto índice de urbanização também está vivendo um processo de crescimento econômico é, no mínimo, uma falácia.

Os indicadores apresentados para embasar a análise dos aspectos sociais da metropolização, ou seja, de como o habitante da metrópole está usufruindo os efeitos do seu crescimento, demonstraram que a qualidade de vida do homem urbano está profundamente deteriorada. Tal fato leva à constatação de que o processo de crescimento do país não tem sido capaz de atingir aquele que deveria ser o seu principal beneficiário - o homem.

Essa constatação remete a um dos maiores paradoxos que o Estado enfrenta. Ao ter que decidir onde alocar os recursos disponíveis, se em setores produtivos que beneficiam apenas o próprio Estado, através do crescimento da sua economia, e alguns poucos e privilegiados setores, ou em ações voltadas para o consumo coletivo, os formuladores das políticas públicas têm optado pela primeira alternativa.

Dessa forma, o Estado vem delegando aos agentes privados e à coletividade não-privilegiada a solução dos problemas que surgem ao se optar pela primeira alternativa.

É nesse sentido que as entidades metropolitanas podem e devem exercer papel significativo, conquistando seu espaço de atuação a partir da lacuna deixada pelos sistemas institucional e de planejamento comprometidos com os objetivos da primeira alternativa.

Tal postura remete à análise que foi procedida a respeito dos aspectos instrumentais da metropolização, especialmente os sistemas institucional e de planejamento das RMs e que foram encarados, neste trabalho, como um meio para atingir aos objetivos de uma política urbana / metropolitana e como uma forma de se antecipar, prever e acompanhar o processo social das metrópoles.

Tais premissas levaram a uma recolocação do planejamento metropolitano e do sistema institucional que interfere no processo de metropolização. A revisão crítica que se tentou proceder sobre esses dois sistemas levou à constatação de que ambos devem estar inseridos em contextos mais amplos, quais sejam, o político e o econômico-social, aproveitando as lacunas deixadas nesses contextos para promover as mudanças sociais necessárias à melhoria da qualidade de vida das populações mais carentes.

Da mesma forma, embora reconhecendo as dificuldades e as limitações que uma política urbana/metropolitana enfrenta quando confrontada com uma política de crescimento econômico, concluiu-se que ela pode se aproveitar, via os sistemas mencionados, das contradições existentes no modelo de desenvolvimento do país. Esta tática pode conduzir a política urbana/metropolitana ao atingimento dos



objetivos que tal política deverá estar comprometida e que podem ser, por vezes, os mesmos da política econômica, em razão mesmo das contradições já mencionadas.

Para atingir os objetivos da política urbana/metropolitana, duas questões devem ser consideradas.

A primeira diz respeito à forma que devem se revestir os sistemas institucional e de planejamento das RMs. Concluiu-se, também neste aspecto, que tem sido danoso para ambos os sistemas a busca da simetria. Já que as questões espaciais, econômicas e sociais diferem de uma região para outra e de um núcleo frente à sua periferia imediata, a forma de que se deve revestir os sistemas que devem operacionalizar as RMS têm que ser coerentes com as peculiaridades de cada uma.

O que ressalta como recomendação é que não se deve amarrar a forma institucional e planejadora a uma camisa de força que impeça ambos os sistemas a se adaptarem às situações concretas e diversificadas que surgem no âmbito de cada RM.

Assim, a flexibilidade das estruturas institucional e de planejamento deve ser a premissa básica ao se conceber esses sistemas. Isto tanto devido às diferenças exaustivamente analisadas como pelo fato de que as relações que se estabelecem no âmbito metropolitano são sempre dinâmicas e como tal devem ser encaradas e tratadas.

É evidente que a flexibilidade da forma tem que estar acentada em certos princípios básicos, que são os seguintes:

- . Ambos os sistemas têm que estar atrelados aos sistemas setoriais e global, procurando nos mesmos interlocutores comprometidos com objetivos semelhantes àqueles perseguidos pela política urbana/metropolitana.
- . Reconhecer que os conflitos institucionais sempre existirão na medida em que os compromissos com uma visão integrada dos problemas urbanos e com a promoção das mudanças requeridas pela sociedade inevitavelmente encontrarão fortes opositores. O reconhecimento das limitações do planejamento urbano/metropolitano é importante a fim de evitar frustrações ou a tentação de se cair no imobilismo e na inércia.
- . Procurar transpor para as estruturas colegiadas que ambos os sistemas dispõem, as decisões que envolvem setores e instâncias governamentais distintos.

Quanto ao conteúdo dos sistemas algumas sugestões podem ser aventadas.

Em primeiro lugar, há que se rever alguns conceitos ligados ao uso do solo, principalmente os relacionados com o uso da propriedade. A complexidade que hoje assume a sociedade, as disparidades gritantes no modelo capitalista, especialmente nos países subdesenvolvidos, já justificam, até mesmo por uma questão de sobrevivência do próprio modelo, a revisão do conceito do direito de propriedade. Se um dos pilares da sociedade capitalista é a manutenção desse direito, não se pode fugir à realidade que ao menos o uso da propriedade deve ser disciplinado pelo Estado no sentido de promover uma função mais social do solo urbano.

Da mesma forma, uma dos principais objetivos a serem alcançados pelos sistema institucional e de planejamento deve ser o compromisso redistributivo entre as três esferas de Governo, evitando a hipertrofia financeira que se registra na instância governamental politicamente mais poderosa. Tal objetivo leva a uma revisão do conceito de federação tal qual vem sendo praticado no país.

Por último, surge como recomendação o compromisso que devem os sistemas institucional e de planejamento assumir com as populações e os espaços marginalizados da produção capitalista e até mesmo por ela penalizados.

Admite-se que existem inúmeras esferas e setores comprometidos com o planejamento e as instituições que vão, direta ou indiretamente, influenciar o espaço e a população urbana, mas poucas esferas ou setores estão comprometidos com as populações carentes e marginais do processo capitalista.

Parece que somente um compromisso explícito e exercitado com as camadas carentes da população podem justificar a existência do planejamento urbano e do seu sistema institucional.

Caso os sistemas de planejamento e institucional das RMS não procurarem sua razão de ser em ações voltadas para as populações de baixa renda e para as periferias das metrópoles, eles estarão apenas concorrendo e duplicando com os sistemas institucional e de planejamento já existentes, que buscam objetivos de eficiência e de rentabilidade econômico-financeira.

A opção, clara e irreversível, pelas áreas e populações mais carentes parece ser a única saída para dar às enti-

dades metropolitanas o conteúdo programático capaz de justificar sua razão de ser e de lhes dar legitimidade.

Tal legitimidade, que deverá ser perseguida pelos dois sistemas, parece que só pode ser alcançada através de programas voltados para a busca de uma distribuição mais equânime dos frutos e dos custos da metropolização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Maurício de Almeida. A regionalização a nível estadual. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 24 (144): 73-82, set/out. 1977.
- ALMEIDA, Anna Luiza Osório de. Subcontratação e emprego disfarçado na industrialização brasileira. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 9 (1):167-184, abr. 1979.
- ALMEIDA, José. Industrialização e emprego no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974. 140p. tab. (Brasil.IPEA/INPES. Relatório de pesquisa, 24).
- ALMEIDA, Wanderly J.Manso de. Variação do emprego no quadro urbano-setor serviços. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3 (3):747-774, out.1973.
- ANDRADE, Thompson Almeida. Desigualdades regionais no Brasil: uma seleção de estudos empíricos. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 7 (1):205-226, abr. 1977.
- ARAÚJO, Aloísio Barbosa de. Aspectos fiscais nas áreas metropolitanas. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974. 125p. tab.
- \_\_\_\_\_. Aspectos fiscais nas áreas metropolitanas- São Paulo e Rio de Janeiro. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3 (3): 775-816, out. 1973.
- AYDOS, Eduardo Dutra. O processo de planejamento e o

papel do analista de políticas no governo. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de & CAVALCANTI, Marly, org. Planejamento urbano em debate. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978. p.47-78.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Instituição e administração das regiões metropolitanas. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 22 (129): 5-23, mar/abr . 1975.

AZEVEDO, José da Silva. Desenvolvimento urbano: um enfoque econômico. Planejamento, Salvador, 3 (número único): 69-84, jan./dez. 1975.

BAER, Werner & GEIGER, Pedro Pinchas. Industrialização, urbanização e persistência das desigualdades regionais do Brasil. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 38 (2): 3-39, abr./jun. 1976.

BAHIA. Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo -CONDER & NEW'PLAN, Salvador. Estudo preliminar do plano de desenvolvimento integrado da Área Metropolitana de Salvador. Salvador 1970a. v.1. gráf., mapa, tab.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ . Salvador, 1970b. v.2. gráf., mapa, tab.

\_\_\_\_\_. Estudo preliminar do plano de desenvolvimento integrado da Área Metropolitana de Salvador; resumo. Salvador, 1970c. 99p.

BAHIA. Leis, decretos etc. Decreto nº 20.353, de 23 de setembro de 1967. Diário Oficial, Salvador, 27 set. 1967. p. 1-2. Cria o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER).

BAHIA. Leis, decretos etc. Lei Delegada nº 8 (Art. 3º, inciso II), de 9 de julho de 1974. Diário Oficial, Salvador, 22 ago. 1974. p. 3-6. Reorganiza a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia; considera a CONDER entidade de administração descentralizada.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.192, de 22 de novembro de 1973. Diário Oficial, Salvador, 23 nov. 1973. p. 3. Cria os Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana de Salvador.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.103, de 17 de maio de 1973. Diário Oficial, Salvador, 22 de maio de 1973. p. 1. Cria o Fundo Especial de Equipamento da Área Metropolitana do Recôncavo.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.064 (Art. 1º), de 1º de dezembro de 1972. Diário Oficial, Salvador, 2 e 3 dez. 1972. p. 1. Declara área de relevante interesse, nos termos do Art. 107 da Constituição do Estado, a área constituída pelos municípios de Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.700 (Art. 4º, alínea a, inciso II), de 31 de maio de 1979. Diário Oficial, Salvador, 1º jun. 1979, p. 3-4. Altera estrutura da Administração do Poder Executivo do Estado; subordina a CONDER à Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.385 (Art. 9º, alínea c), de 6 de junho de 1975. Diário Oficial, Salvador, 7 jun. 1975. p. 1-2. Introduce modificações na estrutura da Administração do Poder Executivo do Esta

do da Bahia; a CONDER vincula-se ao Governador.

BAHIA. Luiz Alberto. A cidade-política: mudanças e perspectivas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 12(2):33-50, abr./jun. 1978.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Centro de Planejamento da Bahia-CEPLAB. Economia baiana - subsídios para um plano de governo; diagnóstico da ação governamental. Salvador, 1978a. t. 2.

.Economia baiana - subsídios para um plano de governo; diagnóstico do setor industrial. Salvador. 1978b. t. 4.

.Economia baiana - subsídios para um plano de governo; diagnóstico institucional do setor público estadual. Salvador, 1978c. t. 1.

.Economia baiana - subsídios para um plano de governo; documento síntese - diagnóstico e linhas de estratégia. Salvador, 1978d. t. 7.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador - CONDER. Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador; avaliação das alternativas e estratégia indicada. Salvador, 1979a. v. 4.

.Estudo de uso do solo e transportes para a Região Metropolitana de Salvador; cenário sócio-econômico. Salvador, 1979b. v. 1.



BAHIA.Secretaria do Planejamento,Ciência e Tecnologia. Compa  
nhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salva  
dor - CONDER.Estudo de uso do solo e transportes para a  
Região Metropolitana de Salvador; geração de planos  
alternativos. Salvador, 1979c. v. 3.

\_\_\_\_\_.Estudo de uso do solo e transporte para a  
Região Metropolitana de Salvador; sistemas de trans  
portes. Salvador, 1979d. v. 5.

\_\_\_\_\_.Estudo de uso do solo e transportes para a  
Região Metropolitana de Salvador;sistemas urbanos.  
Salvador, 1979e. v.2.

BAHIA. Secretaria do Planejamento,Ciência e Tecnologia.  
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITA  
NA DE SALVADOR - CONDER & CEBRAP, São Paulo. Estudo  
sobre o abastecimento alimentar da Região Metropoli  
tana de Salvador. Salvador, 1975a. t. 1.

\_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_.Salvador, 1975b, t.3.

BAHIA.Secretaria do Planejamento,Ciência e Tecnologia.  
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITA  
NA DE SALVADOR- CONDER. & FUNDAÇÃO INCA,Goiânia.Sub  
sídios para o planejamento da Região Metropolitana  
de Salvador. Salvador, 1977. n.p.

BAHIA.Secretaria do Planejamento,Ciência e Tecnologia.  
Fundação de Pesquisas- CPE e UFBA.Projeto de regio  
nalização administrativa para o Estado da Bahia. 2.  
ed.Salvador, .1974. 168p. mapa.

BAHIA.Secretaria de Saúde & COMPANHIA DE DESENVOLVIMEN  
TO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR -CONDER- Ra  
cionalização do setor saúde da Região Metropolitana

de Salvador. Salvador, 1977. 167. gráf. mapa, tab.

BANFIELD, Edward C. A crise urbana: natureza e futuro. Rio de Janeiro, Zahar, 1974. 384.p.

BARAT, Josef. Desenvolvimento urbano: a necessidade de optar por sistemas mais racionais de gestão (uma introdução do editor). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 12(2):7-31, abr./jun.1978a.

\_\_\_\_\_. Política de desenvolvimento urbano e política de localização industrial: uma abordagem integrada. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 12(2):117-137, abr./jun. 1978b.

\_\_\_\_\_. Problemas institucionais do planejamento urbano. In: KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. p.120 - 136.

\_\_\_\_\_. & GEIGER, Pedro Pinchas. Estrutura econômica das áreas metropolitanas brasileiras. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3(3): 645-714, out. 1973.

BARCELOS FILHO, Mauro. O controle do uso do solo metropolitano. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, (40):49-67, jan.1975.

BARRETO, João Luiz de Moraes. Federalismo fiscal: as opções do desenvolvimento. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 24 (144):7-12, set./out.1977.

BASTOS, Mauro Martins. Sonhos urbanos: as cidades marginais dos

bóias-frias-Lerner, o prefeito de Curitiba, propõe um ovo de Colombo. "Isto É", São Paulo, 4 (134):86, 18 jul. 1979.

BATISTA, Maurício Nogueira. O planejamento da cidade. In. KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976.p.165-195.

BERNARDES, Lysia. Áreas metropolitanas e seu planejamento. In: KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976.p.152 - 164.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. A miragem: notas sobre a ideologia do planejamento urbano. Planejamento, Salvador, 6(1):7-14, jan./mar. 1978.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Departamento de Geografia. Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas. Rio de Janeiro, 1972. 112p. tab.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Grupo de Indicadores Sociais. Indicadores sociais para áreas urbanas. Rio de Janeiro, 1977. 162p. tab.

BRASIL. IPEA. IPLAN/CNPU. Política nacional de desenvolvimento urbano - estudos e proposições alternativas; por Jorge Guilherme Francisconi, Maria Adélia Aparecida de Souza e outros. Brasília, 1976a. 232p. il. tab. (Brasil. IPEA. IPLAN/CNPU. Estudos para o planejamento, 15).

BRASIL.IPEA.IPLAN/CNPU.Região Metropolitana do Grande Rio:serviços de interesse comum;por equipe do IBAM sob a coordenação de Ana Maria Brasileiro.Brasília, 1976b.264 p.il.tab.(Brasil.IPEA.IPLAN/CNPU. Estudos para o planejamento, 13).

BRASIL. Constituição. Emenda nº 1 (Art. nº 164), de 17 de outubro de 1969. Diário Oficial, Brasília, 20 out. 1969. p. 8865-8889. Promulga emenda à Constituição de 24 de janeiro de 1967; autoriza o estabelecimento das regiões metropolitanas.

BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 83.556, de 7 de junho de 1979. Diário Oficial, Brasília, 7 jun. 1979. p. 8145-8. Dispõe sobre a liberação e aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, do Fundo de Participação dos Municípios.

\_\_\_\_\_.Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979. Diário Oficial, Brasília, 20 abr. 1979. p. 5602-3. Cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

\_\_\_\_\_.Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974.Diário Oficial, Brasília, 7 jun. 1974. p. 6527.Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU.

\_\_\_\_\_.Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Diário Oficial, Brasília, 11 jun. 1973.p.5585. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

BRASIL. Leis, decretos etc. Lei Complementar nº 20 (Art. 8º, Art. 19) de 1º de julho de 1974. Diário Oficial, Brasília 1º jul. 1974. p. 7253-5. Dispõe sobre a criação de estados e territórios; estabelece a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e cria Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 27, de 3 de novembro de 1975. Diário Oficial, Brasília, 4 nov. 1975. p. 14561. Altera a redação do Art. 2º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece as regiões metropolitanas.

BRASILEIRO. Ana Maria. A cidade: aspectos políticos. In: KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. p. 19-40.

\_\_\_\_\_. A fusão: análise de uma política pública. Brasília, IPEA/IPLAN, 1979. 378p. mapas, tab. (IPEA / IPLAN. Estudos para o planejamento, 21).

\_\_\_\_\_. As instituições governamentais e o desenvolvimento urbano. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 21 (124): 5-26, maio/jun. 1974a.

\_\_\_\_\_. Organização das regiões metropolitanas. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 21 (127): 5-21, nov./dez. 1974b.

BRONSTEIN, Olga. Concentração & Desconcentração. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 24 (145): 7-16, nov./dez. 1977.

CARMO NETO, Dionísio Gomes. Evolução das receitas e des

pesas municipais da RMS e arrecadação do ICM da Bahia, ambas entre 1969-1978: um estudo preliminar. Salvador, 1979. 100f.

CASTRO, Pedro. Uso do solo urbano: fatores sociais de terminantes. Planejamento na Bahia, Salvador, 2 (3): 267-283, maio/jun. 1974.

CHELLEW S., Patricio; ESCUDERO O., Juan & SEELENBERGER P., Sergio. Planificacion y gobierno para el area metropolitana de Santiago: algunas alternativas. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Santiago, 3 (8):99-119, dez.1973.

CINTRA, Antonio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, Antonio Octávio & HADDAD, Paulo Roberto, org. Dilemas do planejamento urbano e regional do Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p. 166-253.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR - CONDER. Campo de atuação da CONDER, propostas de desenvolvimento metropolitano e perspectivas de implementação institucional. Salvador, 1978. 38p. (Série Plano Metropolitano de Desenvolvimento - PMD, 5).

.Cenário atual. Salvador, 1977a. t.1. (Série Plano Metropolitano de Desenvolvimento- PMD,2).

.Cenário atual. Salvador, 1977b. t. 2 (Série Plano Metropolitano de Desenvolvimento-PMD, 2).

.Diretrizes e política da Região Metropolitana de Salvador. Salvador, 1975a. 86p. mapa.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR-CONDER. Diretrizes e Política da Região Metropolitana de Salvador; anexo II - texto executivo, programas prioritários - 1976/79. Salvador, 1975b. 57p. mapa.

\_\_\_\_\_. Hipóteses e perspectivas para 1985. Salvador, 1977c. 103p. gráf., tab. (Série Plano Metropolitano de Desenvolvimento - PMD, 3).

\_\_\_\_\_. Problemas relevantes, metas e objetivos metropolitanos. Salvador, 1977d. 43p. (Série Plano Metropolitano de Desenvolvimento - PMD, 4).

\_\_\_\_\_. Seminário sobre diretrizes e políticas da Região Metropolitana de Salvador; anexo 1. Salvador, 1975c. 19p.

CONGRESSO adia emenda Marchezan. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 6 abr. 1978. p. 2.

CORAGGIO, José L. Considerações teórico- metodológicas sobre as formas sociais de organização do espaço e suas tendências na América Latina. Planejamento, Salvador, 7(1):5-32, jan./mar. 1979.

COSTA, Luiz Carlos. Aspectos político-administrativos do planejamento urbano. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de & CAVALCANTI, Marly, org. Planejamento urbano em debate. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978. p. 79-102.

DAYRELL, Gilson de Assis. Problemas institucionais na implantação da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, (40):81-84, jan. 1975.

DEPUTADO quer normas de desenvolvimento urbano sob legislação da União. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 8 abr. 1978.

DESENVOLVIMENTO urbano deverá ter reforma por via do Executivo em 78. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 7 abr. 1978. p. 25.

DISCIPLINA do uso do solo exige definição de poderes. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 5 mar. 1978. l. cad.

DISCURSO proferido pelo Ministro do Interior na abertura dos trabalhos da Reunião de Regiões Metropolitanas, em 27.8.79. s.l.n.p.

DUPRÉ, J. Stefan. Intergovernmental relations and the metropolitan area. In: MILES, Simon R., ed Metropolitan problems. Toronto, INTERMET, 1970. p. 345-364.

EVERS, Hans-Dieter. Expansão urbana e propriedade fundiária em sociedades subdesenvolvidas. Planejamento, Salvador, 6(4):389-404, out./dez. 1978.

FAISSOL, Speridião. Migrações internas no Brasil e suas repercussões no crescimento urbano e desenvolvimento econômico. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 35(2):3-102, abr./jun. 1973a.

\_\_\_\_\_. Um modelo de análise regional para fins de planejamento econômico: integração de sistemas de regiões formais e funcionais. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 35(1):71-85, jan./mar. 1973b.



FAISSOL, Speridião. O sistema urbano brasileiro: uma análise e interpretação para fins de planejamento. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, 35(4): 3-34, out./dez. 1973c.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. Porto Alegre, Globo, 1976.2 v.

FIGUEIREDO FERRAZ, José Carlos de. Áreas metropolitanas. s.l., s.d., n.p.

\_\_\_\_\_. São Paulo e seu futuro; antes que seja tarde demais. 2 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1976.90p.

FISHLOW, Albert. A distribuição de renda no Brasil. In: TOLIPAN, R. & TINELLI, A.C., ed. A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

FORSTALL, Richard & JONES, Victor. Selected demographic, economic and governmental aspects of the world's major metropolitan areas. In: MILES, Simon R., ed. Metropolitan problems. Toronto, INTERMET, 1970.p.5-76.

FORTUNA, Affonso A.P. Superurbanização e as cidades terciárias. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 20(116):44-62, jan./fev.1973.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 15 ed. São Paulo, Nacional, 1977. 248p. (Série 2- Ciências Sociais, 23).

e as regiões metropolitanas. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, (40): 9-23, jan. 1975.

IBAM, Rio de Janeiro. Centro de Pesquisas Urbanas. Análise das fontes e possibilidades de financiamento para as regiões metropolitanas. Rio de Janeiro, 1978. 104p.

\_\_\_\_\_. Manual de financiamento. Rio de Janeiro, 1976. 155p.

INTERNATIONAL UNION OF LOCAL AUTHORITIES-IULA. Urbanization in developing countries. The Hague, 1968.

KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. 231p.

KAPLAN, Marcos. A reforma urbana na América Latina. Planejamento na Bahia, Salvador, 2(4):455-483, jul./ago. 1974.

LANGONI, Carlos Geraldo. Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1973. 315p. 11 tab.

LODDER, Celsius Antonio. Distribuição de renda nas áreas metropolitanas. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. 104p. gráf., tab. (Brasil. IPEA/INPES. Monografia, 23-Coleção relatórios de pesquisa, 31).

\_\_\_\_\_. O processo de crescimento urbano no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 7 (2):459-476, ago. 1977.

GEIGER, Pedro Pinchas. As dimensões espaciais da urbanização no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 12(2):91-116, abr./jun. 1978.

\_\_\_\_\_. Modelo espacial urbano brasileiro. In: KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976.p.176-192.

GORYNSKI, Julius & RYBICKI, Zigmunt. The functional metropolis and systems of government. In: MILES, Simon R., ed. Metropolitan problems. Toronto, INTERMET, 1970. p. 291-318.

GOVERNO taxa lucro em imóveis e cria imposto para terrenos. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 13 jul. 1978. 1. cad.

- GRAU, Eros Roberto. Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, (40):25-48, jan. 1975.

HADDAD, Paulo Roberto. Planejamento e compromisso democrático. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 24 ago. 1979. 1. cad. p. 12.

HAGE SOBRINHO, Jorge. A urbanização brasileira - cidades em busca de equilíbrio. Planejamento, Salvador, 4(2):115-126, abr./dez.1976.

HICKS, Ursula. Financing metropolitan government. In: MILES, Simon R., ed. Metropolitan problems. Toronto, INTERMET, 1970. p. 365-410.

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional brasileiro

LORDELLO DE MELLO, Diogo. Administração urbana: sistemas e diagnóstico. Rio de Janeiro, IBAM, 1978. 54p.

\_\_\_\_\_. Administração urbana: uma visão sistêmica. In: KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. p. 41-74.

\_\_\_\_\_. Institucionalização das áreas metropolitanas. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 15(86):5-21, jan./fev. 1968.

\_\_\_\_\_. Institution building. Trabalho a ser apresentado na International Conference on Planning and Management of Metropolitan Regions, Nagoya, 22-29. Oct. 1980.

\_\_\_\_\_. Planejamento metropolitano: competência das três esferas de governo. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 6(4): 5-15, out./dez. 1972.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Industrialização e crescimento urbano. In: KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. p. 107-119.

\_\_\_\_\_. Notas sobre as teorias do crescimento global e regional e seus ajustamentos possíveis. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, 27(3):65-87, jul./set. 1973.

MARANHÃO, Aluizio. Planejamento: o cidadão este ilustre ignorado - até os planos se ressentem da falta de democracia. Isto É, São Paulo, 2(79):74, 28 jun. 1979.

MARIANI, Clemente. Análise do problema econômico baia no. Planejamento, Salvador, 5(4):55-121, out./dez. 1977.

MARTINE, George & PELIANO, José Carlos P. Migrantes no mercado de trabalho metropolitano. Brasília, IPEA/IPLAN, 1978. 232p. gráf., tab. (IPEA/IPLAN. Estudos para o planejamento, 19).

MATA, Milton da. Concentração de renda, desemprego e pobreza no Brasil: análise de uma amostra de municípios em 1970. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979. 172p. tab. (IPEA/INPES. Relatório de pesquisa, 41).

\_\_\_\_\_. Urbanização e migrações internas. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3(3):715-746, out. 1973.

MAYO, Rodrigo. A estrutura espacial das regiões metropolitanas. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 22(13):5-22, nov./dez. 1975.

MENDONÇA, Luiz Eduardo Carvalheira de . A consolidação das regiões metropolitanas: problemática jurídico-institucional. Revista Pernambucana de Desenvolvimento, Recife, 3(2): 285-317, jul./dez. 1976.

MILES, Simon R., ed. Metropolitan problems. Toronto , INTERMET, 1970. 534p.

MORRIS, R.N. Sociologia urbana. Rio de Janeiro, Zahar, 1972. 254p.

MURAT, Lúcia. Reforma urbana: o futuro das cidades es

tã em discussão e os especuladores podem levar grande vantagem. Isto É, São Paulo, 2(83):88-9, 26 jul. 1978.

NETZER, Dick. La financiación del gobierno urbano. In: WILSON, James R., org. El enigma metropolitano. Buenos Aires, Ediciones Infinito, 1970.

UMA NOVA opção para a economia. Diário Comércio & Indústria, São Paulo, 9 fev. 1978. p. 13-5.

OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. In: OLIVEIRA, Francisco de & SÁ JUNIOR, Francisco. Questionando a economia brasileira. São Paulo, Brasiliense, 1975. (Seleções CEBRAP, 1).p.5-78.

PASTORAL Urbana da CNBB quer salvar a cidade por ação a partir da periferia. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 11 nov. 1978. 1 cad.

PASTORE, José. Emprego, renda e mobilidade social no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 6(3):551-586, dez.1976.

PADRÃO, Fernando. Critérios para o planejamento regional. Planejamento, Salvador, 5(2):55-68, abr./jun. 1977.

PESSOA, Álvaro. Aspectos jurídico-institucionais do uso do solo urbano. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 12(2):51-65, abr./jun.1978.

II PND: Plano Nacional de Desenvolvimento; Lei nº 6.151,

de 4.12.1974 (DOU, Supl.de 7 e ret.em 31.12.1974 ).  
São Paulo, Sugestões Literárias, 1975. 119p.

REFLEXOS da reforma tributária de 1976 nas finanças es-  
taduais. Revista de Finanças Públicas, Rio de Janei-  
ro, 38(336):47-80, out./dez.1978.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Contribuição ao estudo da  
evolução urbana do Brasil (1500-1720). São Paulo, Pio-  
neira, Universidade de São Paulo, 1968. 235p. il. ma-  
pa, tab.

ROCHA, Roberto Vasconcelos Moreira da. Algumas conside-  
rações para a formulação de uma política urbana in-  
dustrial. In: HADDAD, Paulo Roberto, ed. Desequilí-  
brios regionais e descentralização industrial. Rio  
de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. (Série monográfica ,  
16). p. 95-163.

RODWIN, Lloyd. Nations and cities; a comparasion of  
strategies for urban growth. Boston, Houghton Mifflin  
Company, 1970.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Novidades velhas  
nos modos de urbanização brasileiros. Rio de Janeiro,  
1978, 45p.

\_\_\_\_\_. & BRONSTEIN, Olga. Metaurbanização - o caso  
do Rio de Janeiro. Revista de Administração Municipi-  
pal, Rio de Janeiro, 25(149): 6-34, out./dez.1978.

SANTOS, Milton. Pobreza urbana. São Paulo, Recife, HUCITEC/  
UFPE/CNPU, 1978. 119p.

SCHWEIZER, Peter José. Metropolização: nova forma de dependência. Planejamento na Bahia, Salvador, 2 (2): 153-174, mar./abr.1974.

SILVA, Fernando A. Rezende da. Aspectos financeiros do planejamento urbano. In: KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. p. 75-83.

\_\_\_\_\_. Financiamento do desenvolvimento urbano. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3 (3):543-584, out. 1973.

SMALLWOOD, Frank. Metropolitan political systems and the administrative process. In: MILES, Simon R., ed. Metropolitan problems. Toronto, INTERMET, 1970. p.319-344.

THIJSSE, J.P. The process of urbanization-the magnitude. In: INTERNATIONAL UNION OF LOCAL AUTHORITIES- IULA. Urbanization in developing countries. The Hague, 1968. p. 67-71.

TOLEDO, Ana Maria Pompeu de & CAVALCANTI, Marly, org. Planejamento urbano em debate. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978. 187 p.

TOLOSA, Hamilton Carvalho. Desenvolvimento urbano no Brasil: uma visão econômica. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 12(2):67-90, abr./jun. 1978.

\_\_\_\_\_. Macroeconomia da urbanização brasileira. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 3



(3): 585 - 644, out. 1973.

TOLOSA, Hamilton Carvalho. O mercado de trabalho urbano no Brazil. In: KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976, p.84-92.

\_\_\_\_\_. Política nacional de desenvolvimento urbano: uma visão econômica. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 2(1):143-156, jun. 1972

\_\_\_\_\_. Política urbana e redistribuição de renda. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 7(1):69-100, abr. 1977.

TOSTES, Sérgio. Problemas tributários da região metropolitana. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, (40):69-80, jan. 1975.

UEDA, Eurico H. Finanças municipais e federalismo fiscal. Revista de Finanças Públicas, Rio de Janeiro, 38(333):14-23, jan./mar. 1978.

URDANETA, Alberto. Custos do desenvolvimento urbano. Planejamento na Bahia, Salvador, 2(3):293-318, maio/jun. 1973.

VETTER, David Michael. Uso do solo e distribuição de renda. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 22(133):23-35, nov./dez. 1975.

VIANNA JÚNIOR, Hélio. A estrutura interna da cidade. In: KACOWICZ, Mateus, org. Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. p. 93-106.

VIOLICH, Francis. Enfoque conceitual do planejamento me-  
tropolitano na América. Planejamento na Bahia, Salvador,  
1 (1): 57-81, set./out.1973.

WEISSMANN, Ernest. Planing and development of the metropolitan  
environment. In: MILES, Simon R., ed. Metropolitan problems.  
Toronto, INTERMET, 1970. p.411-450.

WIRTH, Louis. Urbanism as a way of life. American Journal of  
Sociology, s.l., 44: 1-24, 1938.

LISTA DE ABREVIATURAS

AUMEF	- Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza
BASA	- Banco da Amazônia S.A.
BB	- Banco do Brasil S.A.
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CAB	- Centro Administrativo da Bahia
CDI	- Conselho de Desenvolvimento Industrial
CDS	- Conselho de Desenvolvimento Social
CEASA	- Centro de Abastecimento da Bahia S.A.
CEBRAP	- Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEF	- Caixa Econômica Federal
CEPLAB	- Centro de Planejamento da Bahia
CIA	- Centro Industrial de Aratu
CNDU	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CODEM	- Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
COHABs	- Companhias de Habitação
COMCOP	- Comissão Coordenadora do Pólo Petroquímico
COMEC	- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONDER	- Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador
CONDER	- Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo
COPEC	- Complexo Petroquímico de Camaçari
CPE	- Comissão de Planejamento Econômico
CPE	- Fundação Centro de Pesquisas e Estudos
CSU	- Centro Social Urbano
CURA	- Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada

DESENBANCO-Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia S.A.  
 DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem  
 EBAP - Escola Brasileira de Administração Pública  
 EFISAN - Subprograma de Estímulo ao Sistema Financeiro de Saneamento  
 EMBRAMEC - Mecânica Brasileira S.A.  
 EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.  
 ESPES - Estudos e Pesquisas  
 FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social  
 FDPI - Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados  
 FE - Fundo Especial  
 FEAM - Fundo Especial de Equipamento da Área Metropolitana do Recôncavo  
 FEREM - Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador  
 PETRAN - Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros  
 FGV - Fundação Getúlio Vargas  
 FHA - Federal Housing Administration  
 FIBASE - Financiamento de Insumos Básicos  
 FICON - Subprograma de Financiamento Suplementar para Controle da Poluição das Águas.  
 FIDEM - Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife  
 FIDREN - Subprograma de Financiamento para Implantação ou Melhoria de Sistemas de Drenagem  
 FIEGE - Financiamento de Infra-estrutura Geral  
 FIEP - Financiamento de Equipamentos Comunitários Públicos  
 FINAME - Agência Especial de Financiamento Industrial  
 FINANSA - Programa de Financiamento para Saneamento  
 FINC - Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais

FINEC	- Financiamento de Equipamentos Comunitários de Conjuntos Habitacionais
FINEP	- Financiadora de Estudos e Projetos
FINOR	- Fundo de Investimentos do Nordeste
FINURB	- Financiamento para Urbanização
FIPLAN	- Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado
FISIP	- Financiamento de Infra-estrutura de Serviços Industriais e Utilidade Pública
FITURB	- Financiamento para o Transporte Urbano
FND	- Fundo Nacional de Desenvolvimento
FNDU	- Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FUNDESCO	- Fundação para o Desenvolvimento de Comunidades do Estado da Bahia
FUNDHAP	- Fundo Estadual de Habitação Popular
FUNDREM	- Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
FUNDURBANO	- Financiamento aos Grandes Centros Urbanos.
GEIPOT	- Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
IBAM	- Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	- Instituto Brasileiro de Economia
ICM	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias
INPES	- Instituto de Pesquisa
IPEA	- Instituto de Planejamento Econômico e Social
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IPLAN	- Instituto de Planejamento
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
IR	- Imposto de Renda

ISS	- Imposto sobre Prestação de Serviços
IULCLG	- Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos
IUEE	- Imposto Único sobre Energia Elétrica
IULA	- Internation Union of Local Authorities
MEC	- Ministério de Educação e Cultura
METROPLAN-	Fundação Metropolitana de Planejamento
MINTER	- Ministério do Interior
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	- Ministério da Saúde
MT	- Ministério do Trabalho
NE	- Nordeste
P.D.	- Pesquisa Domiciliar
PEA	- População Economicamente Ativa
PETROBRÁS-	Petróleo Brasileiro S.A.
PETROQUISA-	Petrobrás Química S.A.
PIB	- Produto Interno Bruto
PIFES	- Subprograma de Financiamento de Estudos e Projetos
PLAMBEL	- Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
POI	- Pessoal Ocupado na Indústria
PRODEPO	- Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos.
PROFILURB-	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PU	- População Urbana
REFINAG	- Subprograma de Financiamento de Projetos de Abastecimento de Água
REFINESG	- Financiamento e Refinanciamento para Implantação e Melhoria dos Sistemas de Esgotos Sanitários que Visem o Controle da Poluição das Águas
RLAM	- Refinaria Landulpho Alves de Mataripe

RM - Região Metropolitana  
RMs - Regiões Metropolitanas  
RMS - Região Metropolitana de Salvador  
SEPLAN-PR- Secretaria de Planejamento da Presidência da Re  
pública  
SEPLANTEC- Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia  
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SESAB - Secretaria de Saúde do Estado da Bahia  
S.M. - Salário Mínimo  
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
URBIS - Habitação e Urbanização da Bahia S.A.  
VTI - Valor da Transformação Industrial.

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

### F I G U R A S

I - Principais Áreas de Geração de Renda - RMS.....	204
---	-----

### G R Á F I C O S

I - Receitas Municipais: Orçadas x Arrecadadas - Camaçari ( A Preços Correntes).....	249
II- Receitas Correntes e Capital, Arrecadadas-Camaçari (A Preços Correntes).....	250
III- Despesas Correntes e de Capital, Realizadas - Camaçari (A Preços Correntes).....	252
IV - Receitas Municipais: Orçadas x Arrecadadas - Candeias (A Preços Correntes).....	254
V - Receitas Correntes e de Capital, Arrecadadas-Candeias (A Preços Correntes).....	256
VI - Despesas Correntes e de Capital, Realizadas-Candeias (A Preços Correntes).....	258
VII- Receitas Municipais: Orçadas x Arrecadadas-Lauro de Freitas (A Preços Correntes).....	260
VIII- Receitas Correntes e de Capital, Arrecadadas-Lauro de Freitas (A Preços Correntes).....	262
IX - Despesas Correntes e de Capital, Realizadas- Lauro de Freitas (A Preços Correntes).....	264
X - Receitas Municipais: Orçadas x Arrecadadas- São Francisco do Conde (A Preços Correntes).....	266
XI - Receitas Correntes e de Capital - São Francisco do Conde (A Preços Correntes).....	268
XII- Despesas Correntes e de Capital, Realizadas- São Francisco do Conde (A Preços Correntes).....	270
XIII- Receitas Municipais: Orçadas x Arrecadadas-Simões Filho (A Preços Correntes).....	272



XIV -	Receitas Correntes e de Capital, Arrecadadas - Simões Filho (A Preços Correntes).....	274
XV -	Despesas Correntes e de Capital, Realizadas- Simões Filho (A Preços Correntes).....	276
XVI -	Receitas Municipais: Orçadas x Arrecadadas - Salvador (A Preços Correntes).....	278
XVII-	Receitas Correntes e de Capital, Arrecadadas- Salvador ( A Preços Correntes).....	280
XVIII-	Despesas Correntes e de Capital, Realizadas - Salvador ( A Preços Correntes).....	282

### T A B E L A S

I -	Porcentagem da População Urbana sobre o Total da População.....	30
II -	Distribuição Regional da População Urbana....	31
III-	Quadro Comparativo de População Urbana, Migra- ções e Crescimento Vegetativo das Áreas Metro- politanas.....	33
IV -	População em 1960 e 1970 de Cidades Selecciona- das nas Diferentes Áreas Metropolitanas.....	34
V -	Relacionamento Núcleo/Periferia em seis Apare- lhos Metropolitanos para Variáveis Macroeconô- micas Seleccionadas.....	52
VI -	Estrutura Ocupacional das Metrôpoles e Municí- pios Dotados de Cidades de 100.000 Habitantes ou mais.....	55
VII-	Indicadores da Diversificação e Dinamismo das Estruturas Econômicas Metropolitanas.....	58
VIII-	Heirarquização dos Núcleos Metropolitanos Es- tabelecida em Função dos Desvios em Torno de São Paulo.....	60
IX -	Distribuição Espacial das Atividades Dinâmi- cas. Totais Acumuladas do Número de Empresas..	61
X -	Aspectos Agregados do Setor Urbano entre 1950 e 1970.....	69
XI -	Aspectos da Concentração Populacional e de Atividades Industriais nas Regiões Metropoli- tanais entre 1950 e 1970.....	70
XII-	Brasil: Distribuição do VTI e do Emprego In- dustrial por Classe de Tamanho Urbano - 1950/ 1970.....	71

XIII-	População e Renda no Setor Urbano-1920/1970..	74
XIV-	Diferenciação Interna das Áreas Metropolit <sup>u</sup> nas - 1970.....	76
XV -	Gastos "Per Capita" Por Tamanho de Cidade.....	80
XVI -	Despesas "Per Capita" com Infra-Estrutura Eco nômica e Social por Classes de Tamanho Urbano- (Cr\$/hab-1969).....	81
XVII-	Brasil: Características da Industrialização por Classe de Tamanho Urbano (Indústria de Trans formação - 1969).....	83
XVIII-	Situação dos Domicílios Particulares Permanen tes Urbanos, Segundo as Instalações Existen tes, nas Regiões Metropolitanas.....	87
XIX -	Situação dos Domicílios Particulares Permanen tes Rurais, Segundo as Instalações Existentes, nas Regiões Metropolitanas-1970.....	88
XX -	Percentagem da População de 5 anos e mais Se gundo o Nível de Instrução, nas Regiões Metro politanas.....	91
XXI -	Participação da População Economicamente Ati va por Classe de Rendimento Mensal, nas Regi ões Metropolitanas - 1970.....	93
XXII-	População Economicamente Ativa por Classe de Rendimento Mensal nas Regiões Metropolitanas, Segundo Macrorregiões - 1970.....	95
XXIII-	Atributos Escolhidos das Áreas Metropolitanas- 1969.....	102
XXIV-	Estrutura Ocupacional das Nove Áreas Metro <sup>u</sup> litanas - % - 1970.....	103
XXV -	População Pobre nas Áreas Metropolitanas-1970	118
XXVI-	Desemprego Aberto nas Áreas Metropolitanas- % -1970.....	109
XXVII-	Indicadores de Subemprego Urbano-%-1970.....	110
XXVIII-	Composição (%) da PEA Masculina e Feminina por "Status" Migratório: Regiões Metropolita <sup>u</sup> nas - 1970.....	114
XXIX -	Participação (%) da PEA Feminina em Ocupações	

	e Categorias Ocupacionais Seleccionadas, por "Status" Migratório: Regiões Metropolitanas - 1970.....	116
XXX -	Participação (%) da PEA Masculina em Ocupações e Categorias Ocupacionais Seleccionadas, por "Status" Migratório: Regiões Metropolitanas - 1970.....	117
XXXI-	Estratificação Ocupacional (%) da PEA Masculi <u>n</u> a, por "Status" Migratório, Segundo Local de Residência (Idade Padronizada): Regiões Metro <u>p</u> olitanas - 1970.....	119
XXXII-	Estratificação Ocupacional (%) da PEA Femini <u>n</u> a, por "Status" Migratório, Segundo Local de Residência (Idade Padronizada): Regiões Metro <u>p</u> olitanas - 1970.....	120
XXXIII-	Distribuição de Renda (%) da PEA, por "Status" Migratório e Sexo: Regiões Metropolitanas - 1970.....	122
XXXIV-	Distribuição de Renda (%) da PEA Migrante, por Sexo: Regiões Metropolitanas - 1970.....	123
XXXV -	Distribuição de Renda (%) da PEA Masculina Nor <u>n</u> destina, Residente nas Regiões Metropolitanas do Centro - Sul e Nordeste, por "Status" Migra <u>t</u> tório, Tipo de Migração, Destino e Tempo de Residência dos Migrantes - 1970 - (Idade Padro <u>n</u> nizada).....	125
XXXVI-	Distribuição de Renda (%) da PEA Feminina Nor <u>n</u> destina, Residente nas Regiões Metropolitanas do Centro-Sul e Nordeste, por "Status" Migrat <u>o</u> rio, Tipo de Migração, Destino e Tempo de Resi <u>d</u> dência dos Migrantes - 1970 (Idade Padroniza <u>d</u> da).....	126
XXXVII-	Distribuição (%) da Pobreza Urbana, por "Status" Migratório, Segundo Sexo e Regiões Metropli <u>n</u> tanais - 1970.....	128

XXXVIII	-Comparação da Participação Percentual de Migrantes na Pobreza Urbana e na PEA, por Sexo: Regiões Metropolitanas - 1970.....	129
XXXIX	-Nível de Escolaridade da População Migrante Adulta, por Sexo, Segundo Tempo de Residência: Regiões Metropolitanas - 1970.....	131
XL	-Fontes de Financiamento para o Desenvolvimento Urbano.....	185-6
XLI	-RMS - População dos Municípios-1920/1970....	214
XLII	-RMS - População por Município - 1975.....	215
XLIII	-RMS: Taxas de Crescimento Geométrico Médio Anual da População dos Municípios -1920/1970	216
XLIV	-Taxas de Mortalidade Geral no Município de Salvador - 1968 - 1974.....	220
XLV	-Taxas de Mortalidade Geral nos Demais Municípios da Região Metropolitana de Salvador - 1975.....	220
XLVI	-Taxas de Mortalidade Infantil no Município de Salvador - 1968 - 1974.....	221
XLVII	-RMS: PEA Segundo o Censo e a Pesquisa Domiliar.....	226
XLVIII	-RMS: PEA Segundo o Censo e a Pesquisa Domiliar, por Município - 1970/1975.....	227
XLIX	-RMS: PEA por Setor de Atividade - 1975.....	228
L	-RMS: Distribuição Percentual da Renda Familiar por Município-1975.....	230
LI	-RMS: Índices de Gini por Município-1962/1975	232
LII	-RMS: Distribuição dos Domicílios por Tipo, Segundo Condições de Ocupação e Estado de Conservação - 1975.....	234
LIII	-CIA: Destino Geográfico da Produção - 1976..	237
LIV	-Nordeste: Indústria de Transformação-Participação do Valor da Transformação Industrial de Cada Estado em Relação ao Nordeste e ao Brasil-1949-1959-1970-1974.....	238

LV	- Nordeste: Investimentos Aprovados pela SUDENE por Sub-região - 1960 - 1967.....	239
LVI	- Participação da Região Metropolitana de Salvador e do Município de Salvador no ICM Arrecadado no Estado da Bahia.....	247
LVII	- Receitas Municipais:Orçadas x Arrecadadas-Camaçari (Em Cr\$ a Preços Correntes).....	248
LVIII	- Despesas Correntes e de Capital, Realizadas-Camaçari (Em Cr\$ a Preços Correntes).....	251
LIX	- Receitas Municipais:Orçadas x Arrecadadas-Candeias (Em Cr\$ a Preços Correntes).....	253
LX	- Receitas Correntes e de Capital, Arrecadadas-Candeias (Em Cr\$ a Preços Correntes).....	255
LXI	- Despesas Correntes e de Capital, Realizadas-Candeias (Em Cr\$ a Preços Correntes).....	257
LXII	- Receitas Municipais: Orçadas x Arrecadadas-Lauro de Freitas (Em Cr\$ a Preços Correntes).	259
LXIII	- Receitas Correntes e de Capital,Arrecadadas-Lauro de Freitas (Em Cr\$ a Preços Correntes)	261
LXIV	- Despesas Correntes e de Capital, Realizadas-Lauro de Freitas (Em Cr\$ a Preços Correntes)	263
LXV	- Receitas Municipais:OrçadasxArrecadadas- São Francisco do Conde (Em Cr\$ a Preços Correntes).....	265
LXVI	- Receitas Correntes e de Capital,Arrecadadas-São Francisco do Conde (Em Cr\$ a Preços Correntes).....	267
LXVII	- Despesas Correntes e de Capital, Realizadas-São Francisco do Conde (Em Cr\$ a Preços Correntes).....	269
LXVIII-	Receitas Municipais:Orçadas x Arrecadadas - Simões Filho (Em Cr\$ a Preços Correntes)....	271
LXIX	- Receitas Correntes e de Capital,Arrecadadas-Simões Filho (Em Cr\$ a Preços Correntes)....	273

LXX	- Despesas Correntes e de Capital, Realizadas - Simões Filho ( Em Cr\$ a Preços Correntes) ...	275
LXXI	- Receitas Municipais: Orçadas x Arrecadadas - Salvador ( Em Cr\$ a Preços Correntes) .....	277
LXXII	- Receitas Correntes e de Capital, Arrecadadas - Salvador (Cr\$ a Preços Correntes) .....	279
LXXIII	- Despesas Correntes e de Capital, Realizadas - Salvador (Em Cr\$ a Preços Correntes) .....	281