

Política de Crescimento Urbano Intencional e Acidental (*)

(com referência ao Brasil)

Joel Bergsman(**)

“Why, man, he doth bestride the narrow
world like a colossus; and we petty men
walk under his huge legs, and peep about. ”

(Shakespeare, W. — Julius Cesar, ato I)

APRESENTAÇÃO

A “Política de Crescimento Urbano” refere-se a várias questões, tais como padrões nacionais de povoamento⁽¹⁾, problemas de amplo e rápido crescimento das áreas metropolitanas, desemprego e subemprego e os problemas fiscais e administrativos dos governos municipais. Esses problemas, por sua vez, são afetados por diversas ações governamentais — não somente ações empreendidas deliberadamente, com objetivos urbanos em vista, como também por razões bastante diferentes e sem levar em consideração seus prováveis efeitos “urbanos”

(*) Este trabalho foi apresentado no Simpósio sobre Desenvolvimento Urbano, patrocinado pelo Banco Nacional de Habitação, Rio de Janeiro, 21-25 de agosto, 1973.
Traduzido do original inglês “Urban Growth Policy — Intended and Accidental”.

(**) O autor é pesquisador do The Urban Institute, Washington, D.C.

(1) N.T.: “settlement” no original.

Este trabalho descreve as variáveis importantes que se constituem no objeto da política do crescimento urbano e até que ponto diferentes ações governamentais podem afetar essas variáveis. A maior parte da discussão é qualitativa. Através de um exemplo numérico, uma aproximação inicial e bastante grosseira é realizada: estima-se que as tarifas e outros controles de importação são responsáveis pela residência no Estado da Guanabara de talvez um quarto da sua população.

Diante de forças assim poderosas, uma política deliberada de crescimento urbano fica limitada a efeitos marginais ou de muito longo prazo, na distribuição da população. Os problemas das pessoas em relação a onde vivem agora, ou onde viverão no próximo mês ou no próximo ano, merecem ênfase acentuada, não devendo ser negligenciados em favor de esquemas que as induzam a viver em algum outro lugar.

1. INTRODUÇÃO

A mensagem deste trabalho é simples e um tanto óbvia: todos os tipos de políticas governamentais afetam o crescimento e os problemas urbanos; muitas políticas que apresentam importantes efeitos urbanos são planejadas com vistas a outros objetivos e sem levar em conta esses efeitos, não havendo muito o que se possa (ou talvez até se deva) fazer quanto a isso.

Na segunda parte deste trabalho descreverei os objetivos das políticas de crescimento urbano, tentando identificar algumas das principais políticas governamentais que podem influenciá-los. Na terceira parte, a título de exemplificação, darei um chute⁽²⁾ sobre a importância quantitativa de uma política acidental de crescimento urbano.

Meu propósito não consiste em apresentar uma pesquisa acadêmica e cuidadosa, nem tampouco falar por muito tempo. Ao contrário, serei breve e, espero, preciso. A importância das políticas "acidentais" de crescimento urbano, ainda que óbvia, é frequentemente negligenciada nas discussões sobre política urbana. O reconhecimento da importância dos efeitos não

(2) N.T.: "dar um chute", em português no original.

intencionais pode ajudar a tornar nossas discussões mais práticas.

2. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE CRESCIMENTO URBANO

2.1. Objetivos

As prioridades urbanas evidentemente diferem de país para país e de uma época para outra. Estou surpreso, no entanto, pela similaridade de preocupações, em vários países, especialmente nos do mundo menos desenvolvidos. Que país deixa de ter sua região de baixa renda? seu rápido crescimento das grandes cidades? suas favelas urbanas? Que país tem transportes urbanos, fornecimento de água ou serviços de saúde pública plenamente adequados? Em que país a poluição do ar e da água deixa de ser fonte de uma preocupação crescente? Esses problemas moldam os objetivos da política urbana.

No mais alto nível de abstração, a política urbana refere-se à distribuição das pessoas e dos empregos através da nação; à população e suas taxas de variação nas principais regiões e cidades; à renda média das diferentes regiões e concentrações de pobreza de toda espécie. Os objetivos políticos típicos, decorrentes dessas preocupações, consistem em dois conjuntos, o primeiro deles relativo à balança regional e contendo objetivos como aumentar a renda das regiões pobres, reduzir o fluxo emigratório dessas regiões, aperfeiçoar o seu “capital humano”, etc.. O Nordeste do Brasil é um exemplo clássico de uma região desse tipo, como Appalachia o é em meu próprio país. O segundo conjunto de objetivos diz respeito ao tamanho das cidades, incluindo a redução do crescimento das maiores cidades, a promoção do crescimento de outras, o aumento da difusão de métodos modernos nos setores mais baixos da hierarquia urbana, etc..

Devo observar aqui que não se trata de avaliar tais objetivos — alguns podem ser mais apropriados que outros — porém, simplesmente, de assinalar sua existência.

No Brasil, existe um terceiro objetivo: o povoamento do interior não desenvolvido. Motivos econômicos, políticos e geopolíticos pesam muito sobre esse objetivo, mas não acredito que o expliquem mais completamente do que a ida à lua

possa ser explicada pelo poder e necessidades do complexo militar-industrial-aeroespacial nos Estados Unidos. Evidentemente, o espírito dos **bandeirantes**⁽³⁾ ainda subsiste vigorosamente na raça humana.

Dirigindo-se para objetivos mais específicos, existe um outro conjunto surgido principalmente a partir dos problemas associados com o rápido crescimento das grandes áreas metropolitanas, e que inclui uma melhor administração dos programas urbanos, maiores recursos destinados a proporcionar serviços públicos urbanos, a redução do congestionamento e da população e, de alguma forma, a diminuição ou resolução do problema do rápido crescimento do valor da terra.

Um terceiro conjunto de objetivos da política urbana se relaciona basicamente com a pobreza. Pobreza parece ser alguma coisa que todo país tem, porque é sempre definida em termos relativos. Talvez a China ou Cuba tenham eliminado a pobreza, não sei; mas a maioria dos países não o fez. A pobreza é obviamente a causa das **favelas** e das **casas de cômodo**⁽⁴⁾ e é basicamente por essa razão que os governos (às vezes) se preocupam em prover não somente habitação como também outros serviços necessários para o pobre urbano e/ou não urbano.

Até recentemente, em meu país, era comum equacionar o problema de habitação para os pobres em termos de habitação de baixo custo e problemas da indústria de construção. De alguma forma, a tecnologia de construção deveria ser mudada o suficiente para que novas unidades habitacionais aceitáveis pudessem ser produzidas a custos acessíveis para o pobre. Essa abordagem não parece estar produzindo frutos. Cada vez mais, o problema do baixo custo da habitação está sendo redefinido como o problema do pobre. Isto é, se se quiser que o povo tenha uma habitação melhor do que a que pode ter agora, talvez a melhor coisa a ser feita seja dar mais dinheiro a ele.

Um último conjunto de objetivos da política do crescimento urbano — evidentemente muitos desses objetivos estão mutuamente relacionados, nem os problemas nem as soluções são independentes — gira em torno do desemprego e subem-

(3) N.T.: Em português no original.

(4) N.T.: Em português no original.

prego. A combinação entre um rápido crescimento populacional, tecnologia intensiva em capital, produtividade agrícola crescente e ampliação da comunicação, está causando defasagens entre a força de trabalho e emprego urbanos em muitos países menos desenvolvidos. Não estou certo a respeito da extensão deste problema no Brasil, mas sei que ele é comum no mundo. Nesse caso, os objetivos incluem tanto o aumento de empregos, usualmente através da industrialização, quanto a diminuição do fluxo de imigrantes e talvez, também, de bebês.

2.2. Políticas

A ciência frequentemente começa com uma classificação e, diante de uma longa lista, não posso evitar a divisão em subcategorias. As políticas que afetam o crescimento urbano podem ser agrupadas em quatro tipos, que denominarei políticas físicas, econômicas e demográficas, e mais uma categoria “diversos” que chamarei de **grandes esquemas**.

As políticas “físicas” incluem muito do que normalmente é pensado como políticas urbanas — políticas urbanas intencionais na terminologia deste trabalho. Consistem na provisão de habitação, transportes, comunicações, água, saneamento e outros elementos⁽⁵⁾ da infra-estrutura urbana.

A instalação diferencial dessa infra-estrutura em lugares diferentes pode afetar o lugar em que as pessoas vivem. Se assumirmos que a oferta de imigrantes para as grandes cidades é quase completamente elástica (isto é, essencialmente ilimitada dentro da faixa relevante) e que a imigração continua até que as oportunidades econômicas e outras oportunidades na cidade sejam completamente utilizadas pelos seus residentes⁽⁶⁾, então a instalação de uma infra-estrutura adicional pode atrair alguns imigrantes adicionais.

Não conheço nenhum teste empírico dessa hipótese particular, na forma pela qual ela se relaciona com a infra-estru-

(5) N.T.: “bricks and mortar” no original.

(6) Veja M.P. Todaro, “A model of Labor Migration and Urban Employment in Less Developed Countries” — *American Economic Review*, março, 1969.

tura e, portanto, não tenho base factual para acreditar nela. Eu esperaria que seu efeito fosse pequeno. Contudo, a instalação desses serviços apresenta certamente um impacto maior sobre o bem-estar do público beneficiado. Isso é óbvio e não vou prosseguir adiante — ainda que evidentemente a avaliação precisa dos benefícios advindos desses serviços coloque um problema difícil e importante.

A maior parte das políticas que classifiquei como “econômicas” não tem intenção de afetar o crescimento urbano ou os padrões geográficos de povoamento. Entretanto, abordando em primeiro lugar a exceção mais importante, existem taxas diferenciais de imposto e subsídios de acordo com a localização. O exemplo clássico é o esquema britânico de taxar as firmas que se localizam nas áreas mais próximas e subsidiar as que se localizam em áreas pobres. O conhecido Artigo 34-18 no Brasil é um exemplo menos usual de uma política desse tipo: aqui, caso os fundos sejam investidos na região pobre, o incentivo é feito através da isenção de taxas que seriam devidas em operações realizadas em outros lugares.

As políticas econômicas que afetam o crescimento urbano de maneira não intencional são as de maior interesse para este trabalho. Estas podem incluir vários incentivos à industrialização, tais como tarifas de importação ou outras restrições, subsídios para a exportação, o tratamento ao investimento privado estrangeiro, etc.; e a manutenção de diferenciais de salários, não somente em diferentes setores produtivos (ex.: indústria e agricultura). Em geral, todas as políticas que afetam a distribuição de renda também afetam os padrões de crescimento urbano e regional. Vamos discutir esses aspectos, cada um por sua vez.

Favorecer a indústria em detrimento da agricultura produz efeitos óbvios sobre o crescimento urbano: a maior parte das indústrias se localiza nas cidades e, em países com o nível de desenvolvimento do Brasil, a maior parte delas se localiza nas grandes cidades, em virtude das deficiências de infraestrutura, comunicação e inexistência de economias de aglomeração nas cidades menores. (A indústria foi recentemente descentralizada nos Estados Unidos, mas acredito que essa experiência seja única ou quase única; no Japão, por exemplo, a concentração da indústria é crescente). As políticas de industrialização podem ser as únicas realmente importantes nos

padrões de povoamento, no Brasil e em muitos outros países em desenvolvimento, e os efeitos são completamente não intencionais.

A proteção diferencial entre setores industriais também provoca importantes efeitos — algumas vezes bastante deliberados. No Brasil, a grande proteção para a indústria têxtil é um bom exemplo. Existe uma ampla variação da produtividade entre tecelagens no Brasil⁽⁷⁾. As tecelagens menos eficientes tendem a se localizar no Nordeste, as mais eficientes no Centro-Sul. A proteção elevada aumentou os lucros das tecelagens no Sul, porém, para muitas tecelagens do Nordeste, a proteção era provavelmente necessária para a sobrevivência. (Isto pode ser mais exato em relação à década de 1960 e antes que no presente). O tratamento especial para o sal, soda cáustica e carvão no Brasil, foi promulgado devido, em grande parte, a preocupações políticas com regiões acentuadamente dependentes da produção desses produtos. Nos casos de proteção diferencial entre atividades, podemos provavelmente generalizar no sentido de que um tratamento mais imparcial tenderia a aumentar a defasagem entre lugares prósperos e lugares pobres e atrasados. Isso acontece principalmente porque as empresas mais eficientes em qualquer indústria tendem a se localizar nos lugares prósperos e, portanto, as empresas que encerrariam suas atividades no caso de uma redução do tratamento preferencial tendem a se localizar nos lugares mais pobres e atrasados.

Os diferenciais de salário têm-se mostrado determinantes importantes no que se refere à migração em vários países, incluindo o Brasil⁽⁸⁾.

As políticas governamentais que promovem ou permitem tais diferenciais afetam certamente os padrões regional e urbano de crescimento. O efeito dos diferenciais específicos de lugares é direto e óbvio; diferenciais entre atividades econômicas têm o mesmo efeito porque atividades diferentes têm padrões diferentes de localização.

(7) Veja United Nations. **The Textile Industry in Latin America: II: Brazil**, E/CN. 12/623: outubro, 1963.

(8) Veja G.S. Sahota, "An Economic Analysis of International Migration in Brazil" **Journal of Political Economy**, março/abril, 1968.

Pelas mesmas razões, todas as políticas que afetam a distribuição de renda trazem efeitos sobre o crescimento urbano. Aumentos na desigualdade de renda tendem a aumentar a imigração para as grandes áreas metropolitanas, em rápido crescimento, porque as rendas altas estão relativamente concentradas nessas áreas, enquanto que a equalização de rendas tende a reduzir a imigração. Isso é verdadeiro ainda que essa imigração seja um importante mecanismo para que pessoas com baixa renda consigam aumentá-la — isto é, a imigração por si mesma, provavelmente, tende a reduzir a desigualdade de renda.

As políticas demográficas exercem obviamente uma influência importante nos padrões de povoamento. Altas taxas de natalidade significam elevado crescimento urbano, tanto por causa do crescimento natural da população urbana, quanto por causa da elevada imigração rural-urbana. Meu propósito aqui não é a defesa do planejamento familiar, todavia, a aceitação de altas taxas de crescimento populacional com fundamento em grandes territórios desocupados parece-me um tanto ingênua, uma vez que é perfeitamente óbvio que a maior parte dessas pessoas vai acabar ficando nas cidades existentes, sem levar em conta esquemas de colonização, mesmo na escala do Brasil.

Minha quarta categoria de políticas, anteriormente denominada “de grandes esquemas”, inclui exemplos importantes e evidentes, tais como Brasília, as rodovias Belém-Brasília, Acre-Brasília, Transamazônica, etc.. Minhas proposições em outra parte deste trabalho, segundo as quais esses projetos teriam efeitos reduzidos no crescimento urbano em outras partes do Brasil (exemplificando, não vão retardar apreciavelmente o crescimento do Rio ou de São Paulo, ao mesmo durante um longo, longo tempo), não implicam em si mesmas que os projetos não sejam boas idéias ou não apresentam efeitos importantes junto a suas próprias áreas.

Em 1967, passei uma semana na rodovia Belém-Brasília e proximidades, e acredito que uma outra viagem hoje mostraria mais progresso ainda do que já se verificava naquela época. A integração do território nacional não é provavelmente algo a ser planejado somente com base numa fria análise de custo-benefício, como o entendiam tão bem os políticos dos Estados Unidos, nos séculos 18 e 19.

Como um exemplo final de uma política de crescimento urbano, algumas vezes intencional, outras vezes acidental, vou citar a propriedade estatal da indústria. As forças sociais e políticas afetam mais provavelmente a localização da infraestrutura estatal do que a privada. A localização da usina de aço da C.S.N em Volta Redonda é o exemplo brasileiro mais imediato que me vem à mente, ainda que não permita solidamente a generalização que pretendo, segundo a qual, quanto maior a confiança nas forças privadas de mercado, maior será a defasagem entre os lugares com rápido e amplo crescimento e os lugares pobres e atrasados. Não somente os lucros privados tendem a ser maiores em regiões prósperas e de rápido crescimento, como vários observadores acreditam que os investidores privados superestimam quaisquer diferenciais de lucro que possam de fato existir⁽⁹⁾.

Este rápido resumo visou abarcar somente políticas dos **governos nacionais**. Vários outros fatores afetam o desenvolvimento urbano, incluindo governos subnacionais, agências supranacionais e multinacionais. Quando os efeitos de todas as ações de todas essas instituições são considerados, a política de crescimento urbano intencional aparece mais fraca ainda em relação às políticas urbanas acidentais.

3. UM EXEMPLO DE POLÍTICA ACIDENTAL — OS EFEITOS DA PROTEÇÃO INDUSTRIAL SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO

Para ilustrar o impacto da política acidental de crescimento urbano, realizei um cálculo bastante grosseiro dos efeitos da proteção industrial — tarifas e outras restrições à importação — sobre a população do Estado da Guanabara. O “modelo” usado para realizar essa estimativa é extremamente simples e, portanto, os resultados numéricos devem ser interpretados somente a título de uma primeira aproximação à verdade.

(9) Veja, por exemplo: Albert O. Hirschmann, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press: 1958, p.185: “...as economias externas decorrentes dos polos (de crescimento), ainda que reais, são sistematicamente superestimadas pelos agentes econômicos”

A lógica do cálculo é a seguinte:

1. A proteção induziu a instalação de indústrias que, de outra forma, não existiriam no Brasil.
2. Parte dessa indústria se localizou na Guanabara.
3. Essa indústria na Guanabara empregou trabalhadores que, com suas famílias, de outra forma, viveriam em algum outro lugar.

Os cálculos são simples. Em um estudo anterior, estimei o montante de indústrias no Brasil que seria eliminado se houvesse livre comércio⁽¹⁰⁾. No ano de 1967, esse montante era de Cr\$ 10.567.000.000,00 (em termos de valor adicionado). Usei a porcentagem do valor adicionado no Brasil que foi produzido na Guanabara — 11,6% —, e o quociente nacional do valor adicionado por trabalhador na indústria — por volta de Cr\$ 10.000,00 —, para obter uma estimativa referente ao número de empregos na Guanabara que seria afetado, o qual está por volta de 121.000. Se em cada emprego o trabalhador tiver uma família de 4 pessoas, então a população afetada seria de quase 500.000, ou aproximadamente, 12% da população do Estado. A proteção existiu durante muitos anos e, assim, os empregos que ela criou diretamente foram aumentados pelos efeitos “multiplicadores” — nossos 121.000 trabalhadores e suas famílias atraem igualmente professores, policiais, merceeiros, empregadas, etc.. Como o multiplicador é provavelmente dois ou mais, uma primeira aproximação sobre o impacto total chega a uma quarto da população do estado.

Trata-se de uma estimativa extremamente grosseira, contudo sugere a importância prática do que falei anteriormente.

Encerrando, gostaria de lembrar que poucas pessoas recomendariam a diminuição dos controles de importação, com o objetivo de reduzir a população do Rio de Janeiro. Da mesma forma como os interessados nos problemas urbanos podem interceder pela consideração dos efeitos urbanos, quando outras políticas são planejadas, eles devem considerar os efeitos não-urbanos, quando se preocupam com as políticas de crescimento

(10) Joel Bergsman, “Commercial Policy, Allocative Efficiency, and ‘X Efficiency’”, *Quarterly Journal of Economics*, a ser publicado.

urbano. Até que chegue o remoto dia em que tudo seja conhecido e em que os políticos disponham de um modelo que compense todos os “trade-offs” e calcule, precisa e realisticamente, o verdadeiro optimum optimorum⁽¹¹⁾, os interessados nos problemas urbanos terão que aceitar que não alcançarão toda essa influência nos padrões nacionais de povoamento e que é melhor não esquecer os problemas do povo entre o qual vivem.

O Brasil, com seu vasto território não desenvolvido, está mais próximo de ser uma exceção a esse dictum⁽¹²⁾ que qualquer outro país.

Brasília e as várias estradas construídas através do interior, agora completadas pela rodovia Transamazônica, já influenciaram os padrões de povoamento e vão continuar a fazê-lo no futuro. Entretanto, basta olhar em torno de nós, no Rio, para ver que mesmo projetos tão importantes não deprimiram seriamente o crescimento vital das cidades mais importantes, com todos os benefícios e problemas que o crescimento traz.

(11) Em latim no original.

(12) Em latim no original.