CAPÍTULO 2

Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado

Marília Steinberger*
Gilda Collet Bruna**

O objetivo deste capítulo é reunir as avaliações de uma experiência brasileira de planejamento territorial, comandada pelo Estado no período 1975/86 — a implantação de um programa que visava promover as cidades de porte médio a centros estratégicos da rede urbana nacional. Embora essa pareça ser uma tarefa simples, traz uma indagação de fundo: qual o sentido de apresentar tais resultados agora?

Nos anos 70 e 80, no Brasil, falar de cidades de porte médio significava falar de política urbana nacional enquanto política pública. Atualmente, a redução do papel do Estado em relação à iniciativa privada é uma realidade, na qual os objetivos de eficiência e competitividade estão cada vez mais presentes. Assiste-se a mudanças nos padrões de produção, consumo e qualidade de vida, impulsionadas pelo redimensionamento das atividades empresariais, em termos econômicos, sociais e espaciais.

Dado esse quadro, pode-se questionar a atualidade de recuperar avaliações realizadas sobre o Programa de Cidades de Porte Médio ligado a políticas urbanas nacionais, tradicionalmente concebidas com objetivos de eqüidade. Tal questionamento se torna mais complexo quando se constata que o Estado brasileiro, desde meados dos anos 80, abandonou a idéia de explicitar, oficialmente, discursos de políticas nacionais de cunho territorial, tanto urbanas como regionais.

Por certo, o sentido da reflexão a ser apresentada aqui não se atém apenas a um mero exercício de resgate e registro. Trata-se não só de discutir

* Economista, mestre e doutora em Planejamento Urbano e Regional, professora do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília e responsável pela Coordenação de Desenvolvimento Urbano do IPEA no período 1979/84.

** Arquiteta, professora titular da FAU/USP e coordenadora do projeto de avaliação do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio elaborado pela FAU/USP.

os resultados das políticas urbanas de âmbito nacional e do Programa de Cidades de Porte Médio, mas, principalmente, em que contexto eles ocorreram, a fim de conjeturar sobre a importância atual desse tipo de cidade.

Examinando a configuração da rede urbana no final da década de 90, é possível dizer que, em princípio, tais resultados positivos são visíveis, dado que houve uma substancial "desconcentração", via cidades de porte médio, bases da estratégia da política urbana nacional adotada pelo Estado nos anos 70.

Uma questão paralela seria investigar se essa configuração teve como elementos desencadeadores as propostas de política urbana nacional e do Programa de Cidades de Porte Médio. Alguns planejadores, os mais otimistas, responderiam afirmativamente, enquanto outros diriam que as cidades de porte médio "aconteceram" a despeito dessas propostas.

De fato, essa questão carrega um equívoco, pois a relação entre um programa e seus resultados não se restringe a uma medição direta de causa-efeito. Um conjunto de condições estruturais e conjunturais, dentre as quais a própria existência das políticas urbanas e o tempo decorrido, possibilitou que as cidades de porte médio se tornassem uma realidade.

As reflexões a seguir identificarão as condições que permitiram o "sucesso do modelo cidades de porte médio" para discutir qual seria o seu significado sob as condições atuais, quando se vem prognosticando uma tendência à reconcentração. Para tanto, pretende-se, numa primeira seção, analisar o contexto político e econômico do planejamento então vigente, sobre o qual as propostas de política urbana e o Programa de Cidades de Porte Médio foram concebidos e implantados. Numa segunda seção, será realizado um levantamento dos vários aspectos incluídos nas avaliações desse programa para, por fim, indagar até que ponto, no contexto atual, tais cidades podem ser consideradas como elos de ligação entre o espaço urbano e o regional, e entre o interesse público e o privado.

1. A importância das cidades de porte médio nas políticas urbanas nacionais

Concentração e superpovoamento urbano foi ao que se assistiu no Brasil dos anos 50 e 60 como resultado da crescente migração para as cidades. Esse fenômeno, semelhante ao das cidades norte-americanas, como conta Mumford (1965), produziu um inchaço urbano que, posteriormente, se tornou inchaço metropolitano.

Lentamente, como resultado das deseconomias de aglomeração, a migração para as grandes metrópoles foi diminuindo de intensidade. Segundo Townroe (1983), o Censo de 1970 já registrava o início de um processo de desconcentração industrial no Estado de São Paulo, redirecionando o fluxo migratório, que antes se dirigia ao núcleo, não só para os municípios periféricos da região metropolitana, como para o interior do estado e para outros estados.

Em 1970, 28,2% da população viviam em municípios de até 20 mil habitantes, mas em 1980 esta proporção se modificou passando a demonstrar uma tendência de concentração da população em centros de médio porte. Contribuíram para isso o fato de que São Paulo e Rio de Janeiro adquiriram porte de metrópoles nacionais e mundiais, enquanto várias capitais estaduais tornaram-se metrópoles regionais, comandadas por cidades médias cujos núcleos atingiram entre 500 mil e 1 milhão de habitantes. Ao mesmo tempo, outras cidades médias, com núcleos entre 50 mil e 500 mil habitantes, transformaram-se em centros microrregionais, dada sua ligação ao sistema viário de integração regional-nacional. Desse modo, as cidades médias passaram a desempenhar novos papéis na rede urbana, crescendo em ritmo mais acelerado que as metrópoles.

Portanto, o temido perigo, prognosticado em estudos nacionais e internacionais, de uma explosão populacional, concentrada basicamente nas metrópoles, não ocorreu. Embora as mudanças não tenham sido estruturais, posto que decorrentes de uma "modernização conservadora" e, portanto, restrita aos poucos segmentos sociais, setores econômicos, regiões e centros urbanos que atendiam aos interesses do capital, elas geraram alterações na rede urbana brasileira.

Essas observações ilustram, de forma resumida, a problemática urbana adotada como ponto de partida na formulação das políticas urbanas nacionais dos anos 70 e 80, e o estado atual da mesma. Elas resultam de uma análise *ex-post* de implantação de projetos, programas, planos e políticas públicas nacionais que, desde meados dos anos 50, focaram a ocupação do território, via integração e interiorização do desenvolvimento.

1.1. Antecedentes das propostas de políticas urbanas nacionais

No Brasil, tornou-se lugar-comum, entre técnicos e acadêmicos da área de planejamento urbano, falar sobre política urbana, a partir de meados da década de 60. Trabalhos seminais, como os de Modesto (1965*a*, *b*, *c*), Wilheim (1967*a*, *b* e 1969), Costa (1969 e 1972), Tolosa (1972, 1973 e

1977) e Barat (1973 e 1976), entre outros, advogavam a necessidade de uma política urbana nacional. Consideravam que boa parte das dificuldades de implantação das experiências de planejamento urbano, que vinham ocorrendo no país, geralmente ligadas à elaboração de planos diretores municipais,[1] se devia à ausência dessa política, entendida como um referencial maior, capaz de nortear as ações urbanas, até então pontuais.

Esses reclamos refletiam o descontentamento com a inserção marginal da temática urbana nos sucessivos planos nacionais, como se pode verificar abaixo [Steinberger (1998)]:

- no Plano Trienal (1963-1965), o espaço urbano não aparecia como objeto de planejamento. As cidades eram referidas como "grandes coletividades" e havia apenas menções a trabalhadores urbanos, zonas urbanas e ao setor urbano confrontado com o rural. Porém, é digno de registro que a política regional desse plano visava desenvolver as distintas áreas do país para reduzir as disparidades regionais de níveis de vida e *promover um desenvolvimento mais equilibrado no território*. Tais objetivos deveriam ser atingidos por meio de uma *estratégia de localização de atividades econômicas que evitasse concentração de investimentos*.[2] Essas idéias, pioneiramente lançadas naquele momento, foram mais tarde apropriadas pelos discursos de política urbana. Além disso, outras questões focadas no plano, como a urbanização resultante da industrialização, a pobreza, as precárias condições de vida, a elevação de renda e sua mais eqüitativa distribuição,[3] também iriam fazer parte das políticas urbanas concebidas mais de 10 anos depois;
- no Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) (1964-1966), o espaço urbano se fez mais presente, embora embutido nas denominadas "políticas de produtividade social" (emprego e habitação). Mencionou-se que a política habitacional deveria estar contida em uma "política de planejamento urbanístico", mas esta não foi formulada. Previu-se somente oferecer assistência a estados e municípios para elaborar

1 Um levantamento dessas dificuldades foi apresentado em Steinberger (1976), em especial nos itens: Críticas ao planejamento municipal até 1966, p. 57-60 e Avaliações já realizadas, p. 133-148.

2 Ver Brasil, Presidência da República. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)*, dezembro de 1962, p. 7-40 e 81-87. Este plano, elaborado em meio à crise política brasileira, não chegou a ser assumido como plano nacional de governo e não foi implantado.

3 Ver Plano Trienal, *op. cit.* nota 2, p. 26-27, 91-96, 127-128 e 147.

planos urbanísticos.[4] Entretanto, a política regional do Paeg assumiu uma postura que, posteriormente, foi incorporada como alternativa estratégica da política urbana: a concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, com maiores economias externas e de escala, dada a meta de maximizar a taxa de crescimento econômico do país a curto prazo;[5]

- no Plano Decenal (1967-1976), dedicou-se um capítulo à temática urbana, em que se definiram as bases de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Propôs-se que o potencial local microrregional e sua estratégia de aproveitamento, equacionada em níveis macrorregional e nacional, se baseassem em regiões-programa e pólos de desenvolvimento, a partir das experiências da Inglaterra, dos Estados Unidos e da França. Portanto, não se chegou a formular uma política urbana, e sim uma metodologia para tal. Foi nesse momento que chegaram ao Brasil as teorias que seriam o germe das cidades de porte médio. Vale observar que, nesse plano, surgiu uma nova concepção de política regional, denominada "regional-nacional", qual seja a de, em paralelo ao crescimento econômico, promover a integração das várias regiões do país,[6] idéia central da estratégia de integração nacional, poucos anos depois introduzida nos planos nacionais;
- no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1968-1970), o espaço urbano foi incluído nas "Políticas de Emprego e População", nas quais uma das suas linhas de ação era a distribuição espacial. Embora restrito ao enfoque da concentração demográfica e das migrações, foi abordado junto ao espaço regional e chegou-se a explicitar a necessidade de uma "política de desenvolvimento urbano integrado";[7]

4 Ver Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966*, p. 87-89 (síntese). Documentos Epea n. 1, maio de 1965. Nesse plano também existem outras referências sobre a temática urbana nos capítulos das Diretrizes Agrícolas (p. 94, 96 e 108) e de Saúde e Saneamento (p. 220).

5 Ver Programa de Ação Econômica do Governo, *op. cit*. nota 4, p. 45 e 229.

6 Ver Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* — versão preliminar s/d, p. 13-18. Tomo VII — Desenvolvimento Regional e Urbano. A política de habitação foi inserida no Tomo VI. O Plano Decenal, por divergências intragovernamentais, não chegou a ser admitido como plano nacional de governo e, portanto, nunca foi implantado.

7 Ver Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *O Desafio Brasileiro e o Programa Estratégico*, s/d, p. 30.

- nas Metas e Bases para a Ação de Governo (Mebag) (1970) voltaram as referências esparsas ao espaço urbano e não se falou mais em política urbana, apesar de haver um capítulo sobre desenvolvimento regional e urbano, em que constavam as idéias de eqüidade e redistribuição. A temática urbana foi inserida na política regional e propôs-se a integração do núcleo industrial-agrícola do Centro-Sul (eixo São Paulo-Rio-Belo Horizonte) com as áreas próximas, por meio do planejamento das áreas metropolitanas e dos principais centros urbanos, cuidando-se da sua hierarquização dentro da região;[8] e
- no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1972-1974), novamente havia breves citações sobre o espaço urbano, ligadas ao regional e à estratégia de integração nacional, a saber: a criação das regiões metropolitanas como uma medida para consolidar o desenvolvimento do Centro-Sul; e a reorientação dos fluxos migratórios rural-urbanos do Centro-Sul para o Nordeste e para as áreas de fronteira.[9]

Essa sucinta apresentação sobre como os planos nacionais contemplavam a temática urbana, a par de "contextualizar" o planejamento brasileiro, mostra também que, desde a década de 60, já havia intenção de se formular uma política urbana nacional, embora não tenham sido feitas propostas: no Paeg falava-se em política de planejamento urbanístico, no Decenal em política nacional de desenvolvimento urbano e no PED em política de desenvolvimento urbano integrado.

Além disso, permite ressaltar alguns pontos importantes para a futura formulação de uma política urbana nacional:

- a sinalização das questões urbanas que preocupavam o governo — redistribuição espacial e eqüidade, migrações, habitação e saneamento, com ênfase nas regiões metropolitanas; e
- a relação da temática urbana com a regional, presente em praticamente todos esses planos nacionais.

Na verdade, os reclamos por uma política urbana nacional começaram a ser atendidos em fins de 1973, ao ser contratada, pela Secretaria de

8 Ver Brasil, Presidência da República. *Metas e Bases para a Ação de Governo*, setembro de 1970, p. 233-236. Não era propriamente um plano nacional, mas um documento de trabalho a ser complementado pelo Orçamento Plurianual de Investimentos (1971/73) e pelo I PND. Entretanto, tem sido tratado como tal, em referência ao intervalo entre 1970 e 1972.

9 Ver República Federativa do Brasil. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) 1972/74*, dezembro de 1971, p. 25-26.

Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR), a elaboração de um documento sobre Política Nacional de Desenvolvimento Urbano [ver Francisconi e Souza (1976)]. Freqüentemente, destaca-se que ele foi fundamental porque: *a*) agregou e sistematizou, pioneiramente, os vários temas que envolvem uma política urbana, até então abordados de uma maneira fragmentada; e *b*) serviu de base à formulação das políticas urbanas nacionais dos anos 70 e 80.

Sem discordar desses destaques, uma releitura do documento possibilita encontrar razões mais perenes da sua importância, pela explicitação de duas posturas:

a) considerar que uma política urbana vai além da problemática de funcionamento interno das cidades para ir ao encontro da problemática regional, via articulação com a rede de cidades, o que, em última análise, significava propugnar pela implantação de uma política nacional de organização territorial; e

b) buscar a compatibilização de um modelo de ocupação do território com o processo econômico e social, via investimentos públicos e privados, tarefa que caberia aos organismos responsáveis pelo planejamento, coordenação e implantação da política de desenvolvimento nacional.

Tais posturas estavam calcadas na experiência francesa de *aménagement du territoire*, especialmente a política das metrópoles de equilíbrio, que tomou por base uma regionalização do território da França [Hantreux e Rochefort (1964)], conforme mostrado no Capítulo 1. Estavam também ancoradas em críticas, sobre a atuação governamental da virada dos anos 60/70, que apontavam o sucesso alcançado pela política econômica como responsável pelo segundo plano com que os dirigentes da política de desenvolvimento nacional colocavam os problemas de organização do território. Em outras palavras, a variável espacial não vinha sendo adequadamente contemplada na estratégia global de desenvolvimento do país.

A partir dessas posturas e da análise crítica realizada, o documento identificou quatro tipos de áreas de intervenção de uma política nacional de desenvolvimento urbano: de contenção (metrópoles nacionais de São Paulo e do Rio de Janeiro); de disciplinamento e controle (Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Campinas, Brasília, Recife, Salvador, Fortaleza e Belém); *de dinamização* (*pólos de desenvolvimento*); e de promoção (modalidades de áreas urbanas objeto de tratamento diferenciado: periféricas, de ocupação recente, vinculadas a grandes investimentos públicos ou privados, turísticas e estagnadas).

Nessa tipologia note-se a importância dada às cidades de porte médio, incluídas nas denominadas "áreas de dinamização":

> "(...) eram as áreas estrategicamente mais importantes na rede urbana e aptas a receberem impulsos por serem os verdadeiros pólos de desenvolvimento. Dentre as cidades que já apresentavam potencial para desempenhar esse papel estavam as capitais estaduais e as metrópoles regionais interiorizadas. Estavam representadas em dois grupos: as áreas mais urbanizadas da região Sudeste, em fase de organização, sensíveis a inovações e com base socioeconômica sólida, em especial as situadas na franja de descentralização espontânea das metrópoles nacionais que tinham o papel de barrar o crescimento dessas, razão pela qual teriam condições de apresentar resposta rápida e eficiente; as metrópoles regionais interiorizadas nordestinas e as cidades médias do Centro-Oeste e Sul do País (50 mil a 250 mil habitantes), que além de desempenharem um papel estruturador da rede urbana, poderiam ser pontos de apoio da rede, servindo à economia agrícola e agroindustrial" (*op. cit.*, p. 69-70).

A lógica dessa proposta previa uma relação estreita entre as áreas de dinamização e as demais, razão pela qual elas tinham um papel-chave. De fato, eram o "coração" da proposta, ou seja, o elemento novo que poderia vir a gerar uma alteração substantiva no modelo de ocupação territorial da época. Num certo sentido retomavam-se as já referidas idéias do Plano Trienal e do Plano Decenal mas, como será visto adiante, a estratégia implantada foi a do Paeg, de caráter espacialmente concentrador.

Cumpre ressaltar também a forte preocupação com os desequilíbrios regionais, o que reforçou a postura de propor uma política de organização territorial em que espaços urbano e regional interagissem. Assim é que um dos objetivos básicos a serem alcançados por uma política nacional de desenvolvimento urbano era "atenuar os desequilíbrios que se verificam entre as diferentes regiões do país e conter a concentração urbana em algumas regiões" (*ibidem*, p. 181).

O documento terminava indicando duas hipóteses alternativas passíveis de serem adotadas em uma política nacional de desenvolvimento urbano:

- desconcentração inter-regional — pressupunha uma decisão, por parte dos responsáveis pelas políticas econômicas e setoriais, sobre a velocidade que se desejava imprimir à redução das disparidades regionais, o que equivaleria a uma mudança na proporção dos investimentos nas macrorregiões; e

- concentração regional — pressupunha que as disparidades regionais eram necessárias para manter a dinâmica da economia nacional, o que implicaria continuar concentrando os investimentos na região Sudeste, cuja importância seria ampliada. Essa hipótese seria implementada de duas formas: com a *contenção das metrópoles nacionais, em paralelo ao reforço da estrutura das cidades de médio e grande portes localizadas na região, fortalecendo o seu sistema intra-regional*; ou com a concentração dos investimentos nas próprias metrópoles nacionais, o que poderia conduzir à criação de uma megalópole no eixo Rio-São Paulo (Vale do Paraíba) e à necessidade de coordenar os investimentos de infra-estrutura e uso do solo, visando minimizar as deseconomias e os baixos padrões de vida.

Com relação a essas hipóteses, teceram-se considerações sobre o compromisso entre eqüidade e eficiência, mostrando que a opção entre esses dois objetivos surgiria, inevitavelmente, em uma política urbana nacional. Isso porque tudo levava a crer que, a curto prazo, as economias de escala, de aglomeração e de urbanização das grandes metrópoles do Sudeste seriam maiores do que as deseconomias e, com isso, garantiriam as altas taxas de crescimento da economia nacional.

Esse documento tinha por finalidade oferecer subsídios para a formulação de uma política urbana nacional a ser incorporada ao II PND,[10] em 1974, o que de fato ocorreu.

1.2. As cidades médias nas políticas urbanas nacionais: contexto político-econômico

O item "Política de desenvolvimento urbano", do capítulo Desenvolvimento Urbano: Controle da Poluição e Preservação do Meio Ambiente do II PND, tem sido "sagrado" como marco temporal da primeira política urbana nacional do Brasil.

Sua proposta teve um pano de fundo desenhado a partir das seguintes questões:

- a velocidade acelerada do processo de urbanização que gerou uma sociedade predominantemente urbana;
- *o desequilíbrio do sistema urbano com a metropolização prematura, a proliferação de grandes aglomerados urbanos e a pulverização de pequenas cidades,*

10 Ver República Federativa do Brasil. *Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*, Brasília, setembro de 1974, p. 77-83.

sem um número de cidades médias para dar equilíbrio ao conjunto, além de uma distribuição espacial concentrada no litoral; e

- as cidades como núcleos concentradores de riqueza, mas como locais onde os problemas urbanos assumiam grandes dimensões, a exemplo da desigualdade na distribuição dos equipamentos sociais urbanos.

Definiu-se como objetivo promover melhor estruturação do sistema urbano com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida, mediante: a implantação de regiões metropolitanas; a identificação das funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; *e a definição de pólos secundários*. Não se explicitou uma estratégia geral para o território, mas uma análise da política permite constatar que tal estratégia era a desconcentração e a interiorização. A par disso, foram sugeridas como estratégias regionais: a desconcentração intra-regional na região Sudeste, a ordenação do sistema urbano da região Sul, a dinamização da base econômica das metrópoles regionais do Nordeste e a promoção da urbanização das áreas de ocupação recente das regiões Norte e Centro-Oeste.

As cidades de porte médio estavam presentes em todas essas estratégias regionais:

- no Sudeste preconizou-se induzir a descentralização das atividades produtivas das regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro para centros periféricos de médio porte. Complementarmente, propôs-se a desconcentração intra-regional com atuação preferencial sobre os núcleos urbanos com mais de 50 mil habitantes;
- no Sul a atuação preferencial seria dirigida aos centros urbanos com população superior a 50 mil habitantes;
- no Nordeste a prioridade era o crescimento das atividades produtivas e a melhoria da infra-estrutura e dos equipamentos sociais nas capitais dos estados e nos pólos secundários regionais, além da dinamização dos núcleos urbanos regionais que exercessem ou viessem a exercer funções de polarização do desenvolvimento regional; e
- no Norte e Centro-Oeste previa-se apoiar a dinamização das funções urbanas de capitais dos estados e de outras cidades estrategicamente selecionadas.

Cotejando essa proposta com aquela do documento de Francisconi e Souza (*op. cit.*), verifica-se que houve uma clara decisão de diminuir o

enfoque regional, mesmo porque no II PND a política regional foi traçada em outro capítulo: Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro. Pode-se dizer que a *hipótese escolhida foi a da concentração regional com contenção das metrópoles nacionais e reforço das cidades de porte médio*, ou, em outras palavras, o que autores, como Hirschman (1958), chamaram de desconcentração concentrada.

Essa hipótese adotava, em suas entrelinhas, um embasamento teórico pautado no equilíbrio do sistema de cidades, sustentando que, por meio desse, seria possível atingir uma qualidade de vida melhor. Sofreu influência do já longínquo racionalismo do movimento modernista e foi respaldada por um misto do *comprehensive planning* inglês, do *land use* americano, além do citado *aménagement du territoire* francês.

Para entender melhor essa política urbana é preciso considerar o seu contexto político e econômico. Foi concebida, formulada e implantada pelo Estado, especialmente por meio do Poder Executivo da União, já sob a égide da crise do planejamento desenvolvimentista [Bielschowsky (1988)],[11] e ainda no auge do projeto de integração e segurança nacional [Couto e Silva (1981)].

O país ainda estava impregnado pela conjuntura do sucesso econômico dos anos do "milagre" (1967/73) e o governo pretendia manter o ritmo de crescimento, pressupondo que todos os segmentos sociais e todas as regiões do país seriam beneficiados. Nesse sentido, a organização territorial seguiu a estratégia de integração nacional do I PND, que visava à criação do mercado interno por meio da implantação de pólos regionais complementares ao eixo Rio-São Paulo, o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação da Amazônia, sem prejuízo do crescimento do Centro-Sul do país. Complementavam esse quadro, a construção de grandes eixos de ligação, como a Transamazônica, para incentivar as inter-relações regionais e a regulamentação das primeiras regiões metropolitanas no país, necessárias para coordenar as ações das várias esferas de poder — federal, estadual e municipal.

O ano de 1975 marcou o início do "desmoronamento do milagre econômico". Mas o II PND ainda situava o "Brasil como potência emergente", pois tinha-se a ilusão de que o Estado, com todos os mecanismos fiscais e monetários nas mãos, conseguiria manter o "milagre" e sobrepor-se às crises interna e mundial, absorvendo o "primeiro choque do petróleo".

11 Principalmente quando o autor se refere às questões redistributivas, p. 350-356.

Nesse momento os esforços do governo começam a se dividir entre duas direções: uma expansionista, visando à manutenção do acelerado crescimento econômico do período anterior, e outra contencionista, propondo o controle da inflação. Dando continuidade à política de integração nacional, o II PND direcionava recursos para a região Nordeste e para a Amazônia, investindo na instalação dos setores produtivos que faltavam à economia nacional — por exemplo, um novo pólo petroquímico a produção metal-mecânica e a agropecuária.

São dessa época as polêmicas sobre redistribuição de renda, incluídas nos discursos oficiais dos planos nacionais sob a forma de políticas específicas para os setores sociais, onde se inseriu a política urbana. As conseqüências perversas do projeto de "modernização conservadora", iniciado na década de 50, estavam cristalizadas. No desenho dessa política urbana o processo de urbanização foi considerado como determinado e não como determinante.[12] O espaço urbano aparecia como palco de problemas e as ações da política urbana deveriam corrigir os efeitos nocivos do modelo de crescimento econômico adotado, com características centralizadoras, concentradoras e excludentes. Portanto, a política urbana tinha função compensatória e corretiva. Surgiu como uma política de atendimento a carências, isto é, antidéficit de serviços coletivos. Essa postura também visava responder a um começo de perda de poder do partido do governo da ditadura (Arena) em relação à oposição (MDB), especialmente em alguns dos maiores aglomerados urbanos do país, as regiões metropolitanas.

Além disso, a política urbana postulava desconcentração geográfica, mas a política econômica buscava um novo patamar de substituição de importações, com ênfase nos setores de bens de capital e insumos básicos, que possuíam caráter nitidamente reconcentrador em termos espaciais. Isso equivale a reconhecer uma contradição entre os discursos das políticas enfeixadas no mesmo plano de governo.

Portanto, a política urbana do II PND trazia uma proposta contraditória à economia de mercado, que geralmente privilegiava a concentração de investimentos nos grandes aglomerados urbanos. Para conciliar esse conflito o plano propunha favorecer a criação de pólos secundários, as cidades de porte médio, que se aproveitariam das vantagens das aglomerações

12 Sobre esse ponto, é fundamental resgatar a discussão teórica de Schmidt (1983, p. 42), realizada no Capítulo 1: O Estado e as Políticas Públicas, que gerou a construção de um quadro de abordagens comparativas.

existentes, ao mesmo tempo que serviriam de base a uma estruturação de apoio à formação de um sistema urbano nacional mais equilibrado.

Isso significava apoiar a desconcentração industrial que, de certo modo, já vinha ocorrendo na metrópole de São Paulo, para que essas atividades se distribuíssem pelas demais regiões, conforme seus potenciais de desenvolvimento. Significava também alterar a configuração da rede urbana nacional, fomentando o surgimento de centros preparados para receber essa desconcentração, reassentar a população e estimular, desse modo, o fortalecimento de novas polarizações de atividades econômicas.

Seguiu-se a essa política urbana uma outra, que vigorou no período 1980/85.[13] Formulada como subsídio ao III PND,[14] não foi por ele incorporada. Cabe lembrar que, nessa época, ocorreu uma recentralização de poder, dentro do aparelho de Estado do Poder Executivo, nas mãos da Seplan/PR, que era contra o planejamento. Assim, a política urbana do último governo da ditadura militar foi aprovada apenas por uma resolução do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU).[15]

Começava-se definindo como objetivos relacionados às dimensões inter e intra-urbana: melhor distribuição espacial da população e das atividades produtivas; estruturação de um sistema de cidades equilibrado e harmonizado com diretrizes e prioridades setoriais e regionais de desenvolvimento, com ênfase no Nordeste, Norte e Centro-Oeste; e aumento da qualidade de vida urbana, via melhoria das condições habitacionais, de transporte urbano e de saneamento básico. Embora seguisse a mesma linha da política anterior e fizesse referência à política urbana como de ordenamento territorial, deu-se maior ênfase à dimensão intra-urbana.

Sua estratégia era a interiorização e desconcentração espacial das atividades econômicas, construída por meio de um cruzamento entre quatro categorias espaciais — áreas de descompressão, de expansão controlada, de

13 Essa proposta teve como base o documento *Estudos e propostas para a organização territorial e desenvolvimento urbano do Brasil*, publicado pelo CNDU/Ministério do Interior, em junho de 1979, fruto de um trabalho desenvolvido pelo Programa de Pesquisa e Apoio à Política Urbana (Polurb), no âmbito da extinta Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU).

14 Ver República Federativa do Brasil. *III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980/85)*, setembro de 1980. Alguns analistas consideram que esse plano foi elaborado tão-somente para cumprir uma formalidade.

15 Resolução CNDU 003, de 11 de setembro de 1979 — aprova as diretrizes que consubstanciam as bases para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no período 1980/85.

dinamização e com funções especiais[16] e quatro tipos de centros urbanos — metropolitanos, de porte médio, de pequeno porte e núcleos urbanos de apoio.

Os centros de porte médio foram entendidos como uma escala funcional urbana indispensável para apoiar a desconcentração e a interiorização, razão pela qual mostrou-se que deveriam ser escolhidos centros específicos para cumprir a função de desconcentração e outros a função de dinamização.

Tais centros desempenhariam papel de relevo na política de ordenamento territorial, contribuindo para: propiciar a criação de novos pontos de desenvolvimento do território nacional, estimular a desconcentração de atividades econômicas e de população, criar novas oportunidades de emprego e reduzir as disparidades inter-regionais e interpessoais de renda. Ao contrário da política urbana do II PND, essa indicou dois programas estratégicos: o de Regiões Metropolitanas e de Capitais e o de Cidades de Porte Médio.

Conhecendo o perfil dessa proposta, fica claro seu conflito com o III PND. Este incorporou a crise mundial que envolvia o "segundo choque do petróleo" e o aumento dos juros da dívida externa, na medida em que suas diretrizes básicas recaíram sobre questões como o balanço de pagamentos, o problema energético, o reforço à promoção de exportações e a contenção dos gastos públicos.

Tais diretrizes, em especial a última, traduziram-se em cortes de recursos em habitação, transporte e saneamento e geraram queda nos níveis de bem-estar. Significaram também a aceleração dos mecanismos de transferência de renda entre cidades e segmentos da população dentro de uma mesma cidade, que tiveram como conseqüência a aceleração dos níveis de desemprego.

16 Essas categorias corresponderam, basicamente, às quatro áreas de intervenção definidas no documento de Francisconi e Souza, a saber: áreas de contenção foram denominadas áreas de descompressão; áreas de controle e disciplinamento foram cunhadas como áreas de expansão controlada; as áreas de dinamização mantiveram-se com o mesmo nome; e as áreas de promoção passaram a ser áreas com funções especiais. Entretanto, no cruzamento com os centros urbanos verifica-se que houve algumas alterações na proposta.

Desde 1985, com o advento da Nova República, deixou de existir um discurso oficial de política urbana nacional. Propostas subsidiárias para tal foram elaboradas[17] antes e depois da instalação do novo governo. Algumas até incluídas nos sucessivos planos nacionais desse período.[18] Mas o fato é que nenhuma delas foi assumida como norteadora da ação do Poder Executivo da União sobre o espaço urbano.[19]

No Brasil, portanto, foram formuladas, oficialmente, apenas duas políticas públicas urbanas nacionais, nas quais as cidades de porte médio tiveram papel fundamental. Sua implantação contou com instrumentos financeiros, legais, institucionais e programáticos. Dentre os últimos, estava o Programa de Cidades de Porte Médio, cujos resultados serão a seguir relatados com base em avaliações realizadas na década de 80.

2. Avaliação do Programa de Cidades de Porte Médio

Três instituições elaboraram relatórios de avaliação sobre o Programa de Cidades de Porte Médio: o CNDU (1984), o World Bank (1989) e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) (1984). Além disso, dois artigos, escritos por Amorim Filho (1984) e Bernardes (1986), também contêm avaliações que levantaram pontos fundamentais sobre o assunto.

Embora se perceba uma certa convergência entre as conclusões desses trabalhos, a natureza variada dos aspectos avaliados traz a necessidade

17 Dentre as propostas cabe mencionar as seguintes: *a*) a elaborada, em fins de 1982, pela Fundação Pedroso Horta, órgão de apoio técnico do MDB, inserida no documento básico do programa do partido *Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil*; *b*) a produzida, em fins de 1984, pelo CNDU, sob a forma de um documento intitulado *Políticas de desenvolvimento urbano no Brasil: dilemas e desafios*; *c*) a preparada, em fevereiro de 1985, pela Secretaria Técnica do Dr. Tancredo Neves, que gerou o documento "A questão regional-urbana no Brasil: temas e problemas"; *d*) a inserida no capítulo de desenvolvimento urbano do I PND da Nova República, aprovado por lei em junho de 1986; e *e*) a elaborada por uma comissão técnica do CNDU, já no âmbito do então recém-criado Ministério de Desenvolvimento Urbano, em novembro de 1986.

18 Não é exagero afirmar que nos anos pós-85 houve uma ausência de diretrizes de planejamento e de projeto nacional (de nação). O número de planos que se superpunham no tempo bem demonstra isso. O primeiro deles foi o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986/89) complementado pelo Programa de Estabilização (conhecido como Plano Cruzado) lançado no fim de fevereiro de 1986, ambos desenhados sob a chancela da Seplan. Seguiu-se a este o Plano de Controle Macroeconômico, de julho de 1987, elaborado pelo Ministério da Fazenda (conhecido como Plano Bresser). Paralelamente, a Seplan lançou o Programa de Ação Governamental (1987/91). No início da década de 90, foi elaborado o documento "Brasil: um projeto de reconstrução nacional" e em 1995 foi lançado o Plano Plurianual (1996/99).

19 Smolka (1995, p. 308) chega a se referir à "absoluta indigência de propostas abrangentes de política urbana a nível de debate nacional".

de estabelecer aqui uma distinção entre resultados e fatores que contribuíram para o seu maior ou menor sucesso. Os resultados referem-se não só à quantidade de projetos implantados, bem como também a alguns impactos qualitativos que a ação do programa teve em relação aos objetivos pretendidos. Quanto aos fatores que interferiram nos resultados, podem ser caracterizados como internos e externos. Os internos estão relacionados à concepção e à consistência do programa e da política urbana. Por sua vez, os externos estão presos a questões conjunturais e/ou estruturais, que escaparam ao controle dos gestores do programa.

Uma dificuldade, observada em trabalhos analíticos similares, também ocorreu nos que serão aqui relatados: o intervalo de tempo entre a implantação e a avaliação. Comparar o quadro anterior com o posterior num intervalo capaz de espelhar as mudanças esperadas se mostrou inviável, dado que não se definiram nem o horizonte e nem os parâmetros no tempo zero, para que fosse possível estabelecer tal cotejamento. Entretanto, as preocupações com avaliação já estavam presentes desde 1976, quando Francisconi e Souza (*op. cit.*) ressalvaram que o julgamento dos resultados de uma política urbana não pode ser avaliado no curto prazo. Logo depois, em 1979, o CNDU referendou essa idéia ao dizer que:

> "(...) a obtenção de resultados significativos no objetivo de desconcentrar as metrópoles hoje congestionadas e na criação de novos pontos de desenvolvimento no interior do país é tarefa de longo prazo" (*op. cit.*, Resolução CNDU, p. 31).

A par de essas ressalvas terem sido insuficientes para gerar parâmetros concretos de avaliação, elas poderiam diminuir o valor dos relatórios já citados, posto que todos eles foram realizados na década de 80, ou seja, no curto e no médio prazos, sendo alguns concomitantes com a implantação do programa. Porém, Matus (1996) sugere que se valorizem as conseqüências em diversos horizontes, construindo um balanço ao longo do tempo.

Em face do exposto, faz-se necessário, primeiramente, conhecer a concepção do programa, ao longo dos anos 70 e 80, a fim de melhor entender as conclusões a que cada uma das avaliações chegou.

2.1. A concepção e a história do Programa de Cidades de Porte Médio

O Programa de Cidades de Porte Médio vigorou por aproximadamente 10 anos, sendo 1976 o marco inicial de sua gestão pela CNPU[20] e 1986 a data de encerramento oficial pelo Banco Mundial. Esse período pode ser dividido em três momentos: no primeiro, de 1976 a 1979, foi implantada uma versão do programa denominada "Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio" ou CPM/Normal, comandada exclusivamente pelo governo brasileiro; o segundo, que abrangeu o biênio 1980/81, pode ser caracterizado como misto, uma vez que se deu continuidade à versão anterior, que acabou desativada e, paralelamente, se iniciou a implantação de uma nova versão cunhada de "Projeto Especial de Cidades de Porte Médio" ou CPM/Bird, com ingerência do Banco Mundial; e o terceiro, de 1982 a 1986, ficou restrito à segunda versão.

As duas versões do programa procuraram, na medida do possível, beneficiar cidades médias que pudessem atender aos objetivos traçados nas duas políticas urbanas nacionais: a do II PND e a da Resolução do CNDU. A seleção das mesmas não seguiu critérios rígidos, pois levavam-se em conta não apenas o tamanho mas também a localização e a relevância de sua função regional na rede urbana.

Documentos elaborados para subsidiar a implantação do programa, durante a primeira política urbana, conceituaram cidades médias como aquelas que, por sua posição geográfica, população, importância socioeconômica e função na hierarquia urbana da macrorregião e do país, se constituíam em centros de valor estratégico para o desenvolvimento regional e para uma rede urbana nacional mais equilibrada em termos de política de organização territorial. A idéia de equilíbrio não envolvia homogeneidade e simetria, pois tratava-se de um equilíbrio relativo adequado às características da dinâmica regional e nacional pretendida.[21]

Esse conceito foi refinado na segunda política urbana, quando se distinguiram cidades de porte médio com funções de desconcentração e dinamização. As primeiras eram aquelas capazes de proporcionar alternativa às regiões metropolitanas, em especial São Paulo e Rio de Janeiro, e contribuir para a desconcentração intra-regional da região Sudeste. Por

20 A CNPU foi criada em 1975 e extinta em 1979, quando foi substituída pelo CNDU.

21 Dentre os documentos referidos, merece destaque *Planejamento Urbano para Cidades de Porte Médio: Propostas e Recomendações*, publicado pelo CNDU/Minter em setembro de 1979, também fruto do trabalho do Polurb, já citado na nota 13.

outro lado, as de dinamização eram as inseridas nas macrorregiões para as quais se pretendia direcionar o desenvolvimento e que já dispunham ou mereciam dispor de potencial para disseminar esse desenvolvimento em sua área de influência.

O CPM/Normal foi instituído em 1976, no âmbito da CNPU, com o objetivo de fortalecer cidades médias por meio de ações inter e intra-urbanas. Sobre as interurbanas, a idéia era que tais cidades, ao expandirem sua capacidade produtiva e o mercado da região por elas liderado, apresentassem economias de aglomeração e reduzissem os fluxos migratórios que se dirigiam para as regiões metropolitanas.

Para tanto, pretendia-se localizar equipamentos terciários de alcance regional e oferecer incentivos, a fim de atrair capitais industriais para as cidades selecionadas. Ao mesmo tempo, previa-se uma atuação intra-urbana nas áreas carentes de tais cidades, supondo-se que essa seria uma maneira de redistribuir renda. Além disso, a assistência técnica, a ser fornecida às prefeituras, visava preparar as administrações locais para orientar o crescimento físico- territorial e ser mais eficiente na prestação de serviços urbanos, garantindo- lhes, portanto, condições de se autogerenciar.

Envolveu 140 cidades, distribuídas pelas cinco macrorregiões, que contavam com uma população total de 13,5 milhões de pessoas residentes nas sedes dos municípios, segundo o Censo de 1980. Estimava-se, entretanto, que os efeitos do programa alcançariam uma população de 18,2 milhões, quando incluídos os habitantes das áreas polarizadas pelas cidades beneficiadas. Tais efeitos se traduziam na melhoria da qualidade de vida das populações da cidade-pólo e da região que dela demandava serviços.

Na seleção das cidades, o primeiro passo era as superintendências regionais,[22] junto com os estados, elaborarem estudos de caracterização das respectivas redes funcionais urbanas para indicar cidades de segundo escalão com potencial para integrar o programa. Tais estudos eram seguidos de discussões para compatibilizar objetivos federais, regionais e estaduais e chegar à nomeação das cidades que eram objeto de "perfis" contendo breves diagnósticos da realidade local e identificando projetos de investimento.

22 Na época existiam superintendências de desenvolvimento regional em quatro macrorregiões do Brasil: no Nordeste a Sudene, na Amazônia a Sudam, no Centro-Oeste a Sudeco, e no Sul a Sudesul.

Houve a preocupação de adequar os critérios de seleção às condições socioeconômicas e ao estágio de urbanização. Dessa forma, o programa alcançou desde cidades com população menor do que 50 mil habitantes e grau de urbanização em torno de 50%, até outras com escala populacional de 600 mil habitantes e grau de urbanização superior a 90%.

Os recursos do CPM/Normal provinham do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), em caráter não-reembolsável, e da contrapartida dos orçamentos municipais e estaduais, na proporção aproximada de 1 para 2,5.[23]

A primeira programação, elaborada ainda em 1976 pela Seplan do Estado de São Paulo e Sudene, foi executada no biênio 1977/78 e abrangeu 76 cidades, sendo 40 de São Paulo,[24] 32 de todos os estados do Nordeste[25] e quatro isoladas — Manaus, Goiânia, Vitória e Florianópolis.

Em 1978, foram feitos contatos também com a Sudam, a Sudeco e a Sudesul, bem como com os governos dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, visando respaldar a seleção das cidades médias dessas áreas para o biênio 1979/80. No total, foram beneficiadas 113 cidades: sete na região Norte, mantendo-se Manaus;[26] 14 na região Centro-Oeste, permanecendo Goiânia;[27] 36 na região Nordeste, sendo quatro novas em relação à programação anterior;[28] 30 na região Sudeste, com a in-

23 O volume de recursos investidos no CPM/Normal foi de Cr$ 4,8 bilhões no biênio 1977/78, Cr$ 11,5 bilhões no triênio 1979/81 e Cr$ 972 milhões em 1982, que no total corresponderam a US$ 503 milhões.

24 Americana, Andradina, Araçatuba, Araraquara, Araras, Assis, Avaré, Barretos, Bauru, Bebedouro, Bragança Paulista, Botucatu, Catanduva, Cubatão, Fernandópolis, Franca, Itapetininga, Itapeva, Jaboticabal, Jaú, Limeira, Lins, Marília, Mogi-Mirim, Mogi-Guaçu, Ourinhos, Pinhal, Piracicaba, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Rio Claro, São Carlos, São João da Boa Vista, São José do Rio Preto, São Vicente, Sorocaba, Tatuí, Tupã e Votuporanga.

25 Bacabal, Caxias, Imperatriz e São Luís (MA); Floriano,Parnaíba, Picos e Teresina (PI); Crato, Iguatu, Juazeiro do Norte e Sobral (CE); Mocau e Mossoró (RN); Bayeux, Cajazeiras, João Pessoa, Patos e Souza (PB); Caruaru, Garanhuns, Petrolina e Vitória de Santo Antão (PE); Arapiraca e Maceió (AL); Aracaju (SE); Alagoinhas, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro e Vitória da Conquista (BA).

26 Ji-Paraná, Porto Velho e Vilhena (RD); Boa Vista (RO); Rio Branco (AC); Macapá (AP); e Manaus (AM).

27 Anápolis, Goiânia, Gurupi, Itumbiara, Rio Verde e Araguaína — essa última atualmente no novo Estado de Tocantins (GO); Campo Grande, Corumbá, Dourados, Três Lagoas (MS); e Cáceres, Cuiabá, Rondonópolis e Várzea Grande (MT).

28 As quatro novas cidades incluídas são Campina Grande (PB), Estância (SE), Salgueiro (PE) e Paulo Afonso (BA).

corporação de cidades do Estado do Rio de Janeiro e Minas Gerais, duas novas no Espírito Santo além de Vitória, exclusão de 27 e inclusão de três em São Paulo;[29] e 26 no Sul, contando com Florianópolis.[30]

Em 1981 foi preparada a programação para todas as macrorregiões, tendo sido implantada, entretanto, por falta de recursos, no ano seguinte, apenas a do Nordeste que beneficiou diretamente 37 cidades. A partir de 1982, os recursos consignados ao programa, no orçamento da União, foram insuficientes para montar uma programação consistente em nível de cidades de porte médio. A extinção do FNDU, e a conseqüente paralisação do CPM/Normal, não só comprometeu o andamento de diversas obras, como redundou na interrupção de um processo de trabalho já aceito pelos estados e municípios.

Como forma de superar essa limitação de recursos do CPM/Normal, em meados de 1979, foi aprovado o Projeto Especial de Cidades de Porte Médio (CPM/Bird), objetivando realizar investimentos de impacto em cidades estrategicamente localizadas no espaço nacional.[31]

Tal projeto, em virtude do contrato de empréstimo firmado com o Banco Mundial, contava, ao contrário da versão anterior, com um volume bem maior de recursos. Além disso, a idéia era obter retorno financeiro para criar um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) em cada cidade, o que permitiria a repetição local do projeto, em bases semelhantes.

29 Barra Mansa, Barra do Piraí, Campos e Volta Redonda (RJ); Coronel Fabriciano, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Teófilo Otoni, Uberlândia e Uberaba (MG); Cachoeiro do Itapemirim, Colatina e Vitória (ES); e 13 cidades de São Paulo, selecionadas na programação anterior, e mantidas nessa Araçatuba, Araraquara, Bauru, Botucatu, Franca, Itapetininga, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São Carlos, Sorocaba, São José do Rio Preto e Tatuí; as três novas cidades de São Paulo foram: Campinas, São José dos Campos e Santos.

30 Alegrete, Bagé, Cachoeira do Sul, Caxias do Sul, Erexim, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santo Angelo e Uruguaiana (RS); Cascavel, Guarapuava, Londrina, Maringá, Paranaguá e Ponta Grossa (PR); e Blumenau, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Lages e Tubarão (SC).

31 Nos anos 70 as ações de desenvolvimento do Banco Mundial no Brasil eram setoriais (transporte, habitação de baixa renda e saúde pública) e se dirigiam às regiões metropolitanas. O Projeto Especial CPM foi a primeira operação urbana multissetorial do Bird no Brasil, assim como foi a primeira a envolver cidades médias. Isso ocorreu no momento em que o Brasil estava implantando uma política cuja estratégia privilegiava as regiões metropolitanas de segunda ordem e as cidades de porte médio, coincidindo com a orientação do Bird de dirigir suas ações para a redução da pobreza.

Previa-se a execução do CPM/Bird em duas fases: 11 cidades médias/aglomerações urbanas[32] na Fase I[33] e 13 na Fase II,[34] que, de fato, não chegou a ser implantada. Participaram da Fase I as cidades de Campina Grande, Campo Grande, Juiz de Fora, Montes Claros, Natal, Pelotas e São José do Rio Preto, e as aglomerações de Florianópolis, Petrolina/Juazeiro, Teresina/Timon e Vitória que, juntas, somavam cerca de 3,5 milhões de habitantes em 1980.

O CPM/Bird teve seu horizonte de implantação fixado em cinco anos, estimando-se que sua conclusão seria em fins de 1985, o que de fato ocorreu um ano mais tarde. A programação total compreendia 996 projetos de investimento que se dirigiam a três "componentes":[35] emprego e renda, infra-estrutura urbana e comunitária, e administração municipal.

O componente emprego e renda tinha como meta a elevação direta do nível de renda com a criação de cerca de 65 mil postos de trabalho, e indireta pela atuação em abastecimento alimentar.[36] A expectativa era de que esse componente representasse uma inovação em relação à versão anterior do programa, na medida em que, por meio das ações de apoio às pequenas e microempresas, é que deveria ocorrer uma mudança na base econômica das cidades selecionadas.

O componente infra-estrutura urbana e comunitária tinha metas específicas relativas a saneamento, transporte, energia elétrica, habitação,

32 No desenho do CPM/Bird decidiu-se que seriam beneficiadas não só cidades médias isoladas, mas também aglomerações urbanas, entendidas como um conjunto de duas ou mais cidades, já conurbadas ou em processo de conurbação, lideradas por uma cidade média.

33 Nessa fase o contrato assinado com o Banco Mundial era de US$ 70 milhões, que representava 35% dos gastos totais, estimados em US$ 200 milhões. A União repassava, a fundo perdido, 70% dos recursos necessários a cada cidade (35% originários do Bird e 35% de seu orçamento) e os estados e municípios entravam com os 30% restantes, oriundos de seus orçamentos.

34 As cidades previstas para a Fase II eram Campos, Manaus, Porto Velho e Rio Branco, e as aglomerações eram Aracaju, Caxias do Sul, Crato/Juazeiro do Norte/Barbalha, Cuiabá/Várzea Grande, Goiânia, Londrina/Maringá, Maceió, João Pessoa e São Luís.

35 Terminologia utilizada pelo Banco Mundial para enfeixar um conjunto de projetos ligados a um mesmo tema.

36 Para atingir essa meta, previa-se a construção de mais de 120 mil m² de estruturas físicas, a assistência a mais de 7 mil pequenas e microempresas e a instalação de 1,6 milhão de m² de distritos industriais, de modo a permitir a implantação e melhoria de atividades de: centrais de serviços da Rede Somar de Abastecimento; feiras livres; horticultura; mercados públicos; matadouros municipais; sistemas locais de abastecimento varejista; pesca artesanal; artesanato; setor informal da economia urbana (lavadeiras, carroceiros, oleiros, costureiras, serralheiros, doceiras, profissionais do ramo de couro, madeira etc.); galpões industriais; treinamento de mão-de-obra; centrais de insumos e serviços; produção de laticínios; cozinha industrial; e distrito de serviços mecânicos.

lazer, educação, saúde, entre outros.[37] As obras e serviços deveriam atender, prioritariamente, à população com renda familiar de até três salários mínimos mensais.

O componente administração municipal visava desenvolver estudos e projetos de reforma e modernização administrativa, reorganização de cadastros fiscais e técnicos, elaboração de planos de ocupação físico-territorial, legislação urbanística, e capacitação de recursos humanos.

A Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU) do Ministério do Interior tinha a responsabilidade de coordenar, supervisionar e avaliar a execução do CPM/Bird como um todo. Diversos órgãos setoriais federais, junto aos municípios e estados, eram os responsáveis pela implantação.[38]

A gestão do CPM/Bird, a partir de 1985, quando se iniciou o governo da Nova República, coube ao então criado Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano (MHU), que deu continuidade ao projeto, nos moldes antes estabelecidos, até o seu encerramento em fins de 1986. Em 1987, a despeito da decisão de não dar continuidade ao CPM/Bird, o MHU beneficiou, com um pequeno volume de recursos, 11 cidades médias/aglomerações urbanas[39] com obras de infra-estrutura e melhoria institucional [IPEA/IPLAN (1988)]. Embora o Programa de Cidades de Porte Médio tenha sido incluído no I PND da Nova República e no Programa de Ação Governamental 1987/91,[40] sob a forma de um projeto denominado "Fortalecimento de Núcleos Urbanos Intermediários", que selecionou 50

37 As metas eram: abastecimento de água (80 mil ligações); esgotamento sanitário (59 mil ligações); drenagem (87 km); implantação de aterros sanitários (2 milhões de m²); transportes (pavimentação de 155 km de vias, construção de 1.340 abrigos/terminais e implantação de 33 km de ciclovias); melhoria de vias locais (pavimentação de 240 km); energia elétrica (20 mil ligações); habitação (melhoria de 33 mil casas, legalização de 25 mil lotes, construção de 2 mil casas e embriões e implantação de 7 mil lotes urbanizados); áreas de lazer (882 mil m²); educação (construção de 127 escolas e 38 creches); saúde (construção de 67 postos de saúde); e centros comunitários (130 centros), além da implantação de subcentros de serviços de bairro, centrais de material de construção, cemitérios, núcleos de bombeiros e delegacias de polícia.

38 Embora a maioria desses órgãos tenha sido extinta, apenas a título de exemplo as áreas cobertas eram: habitação e saneamento via Banco Nacional da Habitação (BNH), média, pequena e microempresa via Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae) e Centro de Apoio Gerencial às Pequenas, Médias e Microempresas (Ceag), abastecimento alimentar via Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), transporte urbano via Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU), pesca via Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e emprego e salário via Ministério do Trabalho.

39 Os centros atendidos foram praticamente os mesmos selecionados para a Fase II do CPM/Bird, já listados na nota 32, sendo excluídas as aglomerações urbanas de Cuiabá, Goiânia e São Luís, e incluída a cidade de Arapiraca.

40 *Op. cit.* nota 18.

núcleos a serem objeto de intervenção, nenhuma atuação sistemática foi efetivada sobre as cidades de porte médio, no final dos anos 80 e nos anos 90.

2.2. Avaliações realizadas

Cada uma das avaliações realizadas teve uma especificidade em relação às duas versões do Programa de Cidades de Porte Médio. A do CNDU, elaborada em 1984, abrangeu ambas as versões, mas é conclusiva somente com relação ao CPM/Normal, uma vez que o CPM/Bird ainda se encontrava em andamento. Complementarmente, a da FAU/USP, também de 1984, contemplou apenas o CPM/Normal, e sobre ele é conclusiva. Por outro lado, as duas avaliações do Banco Mundial se referem ao CPM/Bird. A de 1983, feita pelo economista Harry Richardson, como consultor, teve por objetivo subsidiar a Fase II e a de fins de 1989, realizada três anos após o encerramento do programa, é conclusiva.

Dessas três avaliações, as do CNDU e Banco Mundial podem ser questionáveis por conterem um "bias", pois foram elaboradas pelas próprias instituições diretamente envolvidas. Foi exatamente a preocupação de buscar maior imparcialidade que levou a SDU a contratar uma pesquisa independente junto à FAU/USP, conhecida pelo seu caráter crítico. Por fim, a utilização dos já citados artigos de Amorim Filho e Bernardes é importante, como contraponto, na medida em que suas opiniões não expressam nenhuma forma de comprometimento. A análise do primeiro autor dirigiu-se aos resultados específicos do programa até 1984, ao passo que a do segundo foi mais ampla, pois abrangeu também os constrangimentos da própria política urbana nacional.

2.2.1. Resultados apontados pelo CNDU

No período 1976/81 foram implantados, no CPM/Normal, 1.699 projetos, sendo 502 em 1976/77, 603 em 1978/79, 489 em 1980 e 105 em 1981. Esses projetos estavam distribuídos da seguinte forma, segundo o setor de investimento: planejamento e administração (303); infra-estrutura social (376); infra-estrutura viária e transportes (463); saneamento básico (360); e infra-estrutura econômica (197).

Em que pese esse vultoso número de projetos, o volume de investimentos em cada cidade do CPM/Normal era muito reduzido. Em razão disso, a reorganização da rede urbana, preconizada pela política urbana, somente seria conseguida a longo prazo.

Apesar dessa limitação, a eficácia das ações do CPM/Normal era atestada não somente pelos benefícios gerados diretamente pelas obras e serviços implantados, mas por outros efeitos, como os ligados ao planejamento e administração municipal. De fato, o resultado mais importante creditado ao programa nesse período foi a criação de um processo de planejamento evidenciada pela formação de equipes técnicas e pela implantação de instrumentos de gestão urbana, como legislação de uso do solo, cartografia, planos setoriais e cadastros.

Além disso, a articulação intersetorial, levada a cabo nos três níveis de governo, demonstrou que era possível a prática do planejamento integrado em face da compatibilização de projetos. Para os governos estaduais e federal, o "perfil" e o programa de investimentos, elaborados pelos municípios, serviram de base para as programações anuais de vários órgãos setoriais.

Por fim, o CNDU concluiu que o CPM/Normal constituiu-se em uma fonte de experiência inestimável para a execução futura de projetos urbanos, a partir dos erros e acertos verificados, inclusive para o próprio CPM/Bird.

A avaliação parcial do CPM/Bird, elaborada pelo CNDU, foi bastante positiva. Ressaltou-se que a implantação do projeto especial vinha propiciando melhorias intra-urbanas significativas, reforço da infra-estrutura econômica das cidades, geração de emprego e renda e adequação das prefeituras ao processo de gestão urbana. Em conseqüência, previa-se que as cidades participantes deveriam, a curto prazo, aumentar os níveis de produtividade das atividades econômicas e de qualidade de vida da população, ampliando sua área de polarização regional.

Ao lado desses prováveis resultados diretos, o CPM/Bird vinha influenciando o padrão de comportamento das entidades envolvidas, destacando-se a adoção de soluções alternativas de baixo custo em obras e serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e em questões de geração de emprego e renda. O aprendizado de como abordar o setor informal da economia vinha sendo outro ponto de sucesso. Em nível federal, o CPM/Bird talvez seja o maior depositário de experiências nesse campo, mediante acertos e erros observados em diversos projetos, em que a participação da comunidade era efetiva.

A implantação dos sistemas locais de planejamento integrado, treinamento de equipes locais e a integração setorial das entidades municipais,

estaduais e federais também era considerada um ganho expressivo até aquele momento.

Outro aspecto avaliado como promissor estava ligado à atuação municipal na economia local, comumente relegada a outras esferas de governo. O CPM/Bird vinha mostrando que os governos municipais podiam estimular o desenvolvimento de atividades econômicas, quando, a partir da montagem do perfil da cidade e de uma adequada estratégia de intervenção, fosse possível identificar projetos viáveis e prioritários de base local e regional.

2.2.2. Resultados apontados pela FAU/USP

As conclusões dessa avaliação mostraram que o programa teve uma eficácia desprezível, dado que os resultados obtidos ficaram muito aquém das expectativas. Seu impacto regional foi praticamente nulo porque ficou descolado das modificações interurbanas pretendidas. Não foi possível estimular o desenvolvimento das potencialidades regionais e nem locais, embora as ações do programa tenham tido um impacto pontual nas condições de vida urbana e, portanto, essencialmente localizadas. Esse tipo de atuação, restrita às áreas intra-urbanas, sem se dirigir a áreas regionais mais amplas, não possibilitou alterações significativas no contexto econômico e social, como objetivado.

O setor de infra-estrutura viária e transportes foi o que contou com o maior volume de projetos, em todas as macrorregiões. Saneamento e infra-estrutura vinham em segundo lugar, seguidos por planejamento e administração, habitação e infra-estrutura econômica. Isso ocorreu devido à participação de órgãos setoriais, como a EBTU e o BNH que, provavelmente, atuaram voltados para objetivos setoriais.

Esse resultado demonstrava que não existia um processo de tomada de decisão que examinasse os investimentos urbanos a serem privilegiados. Além disso, não houve compatibilização entre os grandes objetivos perseguidos para a rede urbana e os da administração federal.

Cabe destacar ainda que grande parte dos projetos voltava-se exclusivamente para a capacitação dos municípios. Era preciso que as cidades de porte médio, ao administrarem a implantação do programa, se tornassem agentes do processo social e econômico na configuração da ocupação do espaço nacional. Nesse sentido, os projetos estavam adequados aos objetivos, revelando a consistência do programa quanto à estratégia adotada.

Assim, o poder central utilizou-se do programa como um instrumento para efetivar a modernização na administração dos municípios, neles introduzindo a importância de um sistema de planejamento do desenvolvimento urbano. Essa modernização foi colocada como fundamental para potencializar o desenvolvimento das cidades médias no contexto do crescimento econômico do país.

Nem todas as cidades médias tiveram impactos iguais como resultado do programa. Tanto a magnitude como a qualidade dos resultados dependiam do potencial de cada uma delas. As mais pobres foram altamente beneficiadas, pois realizaram obras que jamais teriam sido implantadas, mas outras tiveram um benefício inicial e, em seguida, sofreram grande deterioração, como Cubatão, no Estado de São Paulo.

A despeito dessa avaliação negativa sobre o programa, a FAU/USP considerou que o seu maior mérito foi inserir o aproveitamento do potencial regional e local das cidades médias como uma questão nacional. Complementando esse ponto de vista, Amorim Filho (1984) mostrou que os projetos para as cidades médias induziram os administradores a uma participação mais consciente na solução dos problemas locais e a uma compreensão mais abrangente das realidades regionais e nacionais. Além disso, segundo ele, abriram-se novas alternativas, embora limitadas, de redistribuição de recursos federais, fugindo-se ao monopólio concentrador das grandes metrópoles.

Entretanto, da mesma forma que a avaliação da FAU/USP, ele concluiu que foi muito reduzido o impacto regional do CPM/Normal. Acrescentou que isso ocorreu nas duas versões do programa, uma vez que no CPM/Bird também foram privilegiados projetos de âmbito intra-urbano em detrimento dos relacionados à organização da rede urbana.

2.2.3. Resultados apontados pelo Banco Mundial

No período 1980/86 foram implantados, pelo CPM/Bird, mais de 900 investimentos individuais, que representaram uma média de 80% dos objetivos físico-financeiros alcançados. A previsão era de que projetos ligados à infra-estrutura urbana e comunitária contassem com 70% do total dos recursos, geração de emprego e renda com 19% e administração municipal com 11%. Na realidade esses valores atingiram, respectivamente, 64%, 19% e 17%, percentuais que variaram entre as cidades. Em geral, projetos de cidades que tiveram períodos de implementação mais longos foram mais bem-sucedidos.

Os resultados do componente infra-estrutura urbana e comunitária foram mais expressivos do que os de geração de emprego e os de administração municipal, pois geraram visíveis benefícios ambientais e sociais, especialmente em nível de bairros. Assim, concluiu-se que o CPM/Bird foi bem-sucedido em alcançar o objetivo de melhorar as condições de vida em bairros de baixa renda nas 11 cidades. Por outro lado, os resultados de geração de renda foram pequenos, na medida em que os distritos industriais instalados, na maioria das cidades, não estavam ocupados. Similarmente, considerou-se que as iniciativas de apoio às administrações municipais foram largamente frustradas.

Quanto à sustentabilidade tudo levava a crer que os projetos de infra-estrutura urbana e comunitária, dada a sua utilização, operação, manutenção e até mesmo, em alguns casos, extensão, eram sustentáveis. O mesmo não se dizia dos de geração de emprego e renda, embora alguns ainda estivessem em funcionamento e pudessem prosperar. Por fim, os relacionados à administração municipal mostravam que, de fato, não eram sustentáveis.

Além disso, com relação à replicabilidade, destacava-se que alguns projetos de infra-estrutura urbana e comunitária se constituíram em iniciativas pioneiras que geraram efeitos-demonstração importantes para outras cidades brasileiras. Considerava-se que, embora os resultados do CPM/Bird se restringissem às 11 cidades/aglomerações urbanas que representavam somente 5% das cidades médias do país, o fato de as cidades escolhidas estarem situadas em todas as macrorregiões, exceto na Amazônia, poderia fazer com que mesmo estados não-contemplados se beneficiassem da abordagem básica que foi disseminada em todo o país. Nesse sentido, soluções inovadoras, como o sistema de esgoto sanitário de baixo custo introduzido em Natal, poderiam ser replicadas em outros locais.

Do ponto de vista institucional, o CPM/Bird teve um impacto significativo em desenvolvimento institucional tanto em nível federal como municipal, uma vez que introduziu uma abordagem mais compreensiva e integrada para o desenvolvimento local. Alcançou também um grau sem precedentes de coordenação interinstitucional e contribuiu para uma significativa mudança no modo como os problemas urbanos são enfocados em níveis federal e local. Entretanto, esse impacto foi mais duradouro em nível local do que em nível federal, tendo em vista que boa parte das agências federais foi desativada, ao passo que profissionais, treinados e contratados para participar do CPM/Bird, continuam a trabalhar no local.

Além disso, as próprias municipalidades continuam a buscar melhorias urbanas ao longo das linhas induzidas pelo projeto.

Em termos de política urbana nacional, mais especificamente no que se referia à estratégia interurbana de fortalecer cidades médias, o CPM/Bird ajudou a refinar as prioridades federais e locais em termos de procedimentos intra-urbanos. Talvez a inovação mais importante com respeito à política urbana tenha sido sua preocupação com a redução da pobreza, pois demonstrou como bairros pobres podiam ser melhorados a custos relativamente baixos.

A par disso, Richardson (1983) já mostrava que a *rationale* do CPM/Bird foi construída enfatizando o papel das cidades médias como o mais importante elemento de uma estratégia de organização espacial. Paradoxalmente, a maioria de ações do CPM/Bird vinha se concentrando no nível intra-urbano. Ele alertava que essas medidas poderiam alcançar significativos benefícios localizados, mas tinham pequenas perspectivas de contribuir para a realização dos objetivos espaciais interurbanos.

2.3. Fatores que interferiram nos resultados

O conjunto dos resultados apresentados anteriormente permite observar que, embora cada um dos relatórios de avaliação tenha sido elaborado com propósitos específicos e distintos, eles se complementaram. É possível perceber também que há mais convergências do que divergências entre eles. Com isso, pode-se tirar algumas conclusões gerais.

Em relação ao programa como um todo, nas duas versões, mostrou-se claramente que sua atuação restringiu-se à dimensão intra-urbana, dado que a grande maioria dos recursos foi destinada a projetos setoriais de infraestrutura urbana local, que não tinham condição de produzir impacto regional. Portanto, os benefícios foram somente pontuais, ou seja, em cada uma das cidades envolvidas, frustrando qualquer tipo de expectativa de uma atuação interurbana que promoveria as cidades médias a centros estratégicos da rede urbana nacional, mas requereria ter dado prioridade a projetos ligados à base econômica. Assim, pode-se dizer que houve um visível "gap" entre o discurso de política urbana que embasou o programa e a sua prática efetiva.

Essa frustração foi maior ainda com relação ao CPM/Bird, uma vez que ele foi implantado exatamente para suprir esse tipo de lacuna, já diagnosticada pelo CNDU com relação ao CPM/Normal, além do que

atendeu um número muito menor de cidades médias e com um substancial volume de recursos. Entretanto, não se concretizaram as promessas de ampliação da polarização regional das cidades participantes e nem as de atuação municipal na economia local. O próprio Banco Mundial, ao constatar que os distritos industriais não estavam ocupados, reconheceu que os resultados do componente emprego e renda foram pequenos.

Argumentos frágeis, como os listados a seguir, foram utilizados para contabilizar impactos positivos do programa em termos de política urbana: a replicabilidade e a sustentabilidade de alguns projetos pelas soluções inovadoras e de baixo custo adotadas para reduzir a pobreza urbana; o mérito de inserir os potenciais local e regional das cidades médias como uma questão nacional; a quebra do monopólio de recursos por parte das regiões metropolitanas; a mudança de enfoque sobre os problemas urbanos em níveis federal e local; e o refinamento das prioridades intra-urbanas da política.

O fato é que os ganhos reais do programa, ligados à capacitação municipal, criação de um processo de planejamento e articulação interinstitucional e intersetorial, ou à própria implantação de obras e serviços, foram marginais em relação aos objetivos da política urbana. Mesmo alguns desses foram considerados não-sustentáveis pelo Banco Mundial.

Em face disso, pode-se afirmar que se as cidades médias são atualmente uma realidade, por certo essa condição não foi decorrente do programa, uma vez que o mesmo consistiu em uma experiência espacialmente fragmentada.

Discorrendo sobre os impactos gerais da política urbana, Richardson era bastante cético quanto aos mesmos por várias razões. Dentre elas, afirmava que, embora as cidades médias já crescessem mais do que a maioria das regiões metropolitanas, isto se devia às forças espontâneas de dispersão e não à existência de uma política espacial. Refletia o início da denominada "reversão de polarização" em um país dinâmico como o Brasil, mas se as dificuldades econômicas continuassem, esse processo provavelmente cessaria.

A pergunta que sucede todas essas constatações só pode ser uma: por que os gestores do programa permitiram que isso ocorresse?

Os autores dos relatórios enumeram uma série de fatores externos e internos que interferiram negativamente nos resultados do programa. Embora tenha sido dado mais destaque aos externos que impuseram sérios condicionantes, como será visto adiante, os internos também foram

apontados como responsáveis por boa parte das distorções do programa, porque se as cidades e os projetos tivessem sido selecionados de acordo com os objetivos da política urbana e se o arranjo institucional fosse mais bem articulado, os resultados seriam outros. Entretanto, é preciso considerar que, na época, as regiões metropolitanas imperavam como os locais mais atraentes para a localização de qualquer atividade econômica, e falar em cidades médias era bastante utópico. Assim, era preciso induzir seu crescimento por meio de instrumentos econômicos que não estavam nas mãos dos condutores da política urbana. Tendo em mente esse quadro pode-se ter maior condescendência com os resultados obtidos, pois, naquela conjuntura, eles não poderiam ter sido diferentes. Esse quadro também possibilita compreender melhor por que os fatores externos, de fato, foram preponderantes na implantação do programa: o volume de recursos e o ambiente político-institucional do país.

Os avaliadores do programa foram unânimes em ressaltar que o reduzido volume de recursos aplicados foi o fator mais restritivo. O CNDU considerou que, durante todo o período 1976/81, a escassez de recursos financeiros para apoiar de maneira decisiva o CPM/Normal foi o principal entrave à obtenção de resultados mais auspiciosos. A FAU/USP chegou a dizer que faltou adequar os instrumentos financeiros ao impacto desejado na primeira versão do programa, pois o volume de recursos alocados foi insignificante diante das necessidades.

Essa carência de recursos, segundo o CNDU e o Banco Mundial, não ocorreu somente no CPM/Normal. Mesmo no CPM/Bird, a irregularidade na entrega de fundos, pela Seplan/PR, provocou atrasos na execução da programação da Fase I e elevou os custos de diversas obras e serviços. Além disso, a Fase II teve sua preparação iniciada em meados de 1982, mas esbarrou na ausência de dotação de recursos orçamentários de contrapartida nacional motivada pela falta de interesse da Seplan/PR em contratar um novo empréstimo com o Bird. Tal dificuldade deveu-se, em parte, ao ambiente altamente inflacionário que o país vivia naqueles anos e interferiu no fluxo de recursos, ao período recessivo da economia a partir de 1983, mas refletiu principalmente a baixa prioridade dada à implantação da política urbana nacional. Amorim atribuía o pequeno número de cidades selecionadas na Fase I do CPM/Bird mais às limitações financeiras do que às dificuldades técnicas e operacionais.[41]

41 Inicialmente, quando começaram as negociações com o Banco Mundial, ainda geridas pela CNPU, haviam sido selecionadas 38 cidades.

Analisando o ambiente político-institucional da época, ganham proeminência três contradições que dificultaram a implantação das políticas urbanas nacionais: a sua pouca relação com as políticas econômica, setoriais e regional; a fragilidade institucional dos órgãos que a comandaram; e a excessiva centralização de poder nas mãos da União. Tais aspectos se configuram como contraditórios porque, afinal, as políticas urbanas faziam parte das políticas nacionais e para ser implantadas requeriam uma certa descentralização. Além disso, em boa parte eles explicam o reduzido volume de recursos investidos no Programa de Cidades de Porte Médio.

Segundo Bernardes, o problema principal da efetivação coerente da política urbana nacional era sua desvinculação com a política econômica, pois a estratégia de desconcentração concentrada não foi incorporada pela cúpula do poder público, que relegava a segundo plano os aspectos espaciais do planejamento. Paralelamente, ela se referia ao descaso com as conseqüências espaciais implícitas nas políticas setoriais. Nesse sentido, Richardson acrescentava que embora a política urbana fosse ratificada pelo CNDU, representantes de vários ministérios setoriais que tinham assento nesse órgão não adotaram as prioridades da mesma como diretriz para seus investimentos. Para ele, mesmo no caso das cidades médias que tinham uma base industrial, o Minter não interferia em decisões ligadas a políticas, como a de localização industrial. Concordando com esse tipo de preocupação, a FAU/USP mostrou que uma das falhas do programa foi não direcionar, regionalmente, a localização das indústrias e, conseqüentemente, do emprego e das correntes migratórias, pela ausência de proposta concreta para um desenvolvimento setorial integrado nacionalmente. De acordo com a FAU/USP, se isto tivesse ocorrido, haveria articulação entre os investimentos das políticas setoriais com o programa.

Complementando essa questão, Bernardes também considerava que a implantação da política urbana nacional implicaria um estreito entrosamento com a política regional. Ela lembrava que, ao indicar o Minter como responsável pela formulação e gestão da política urbana nacional, o governo parecia reconhecer a necessidade de maior integração do urbano e do regional, com vistas aos aspectos interurbanos, porque, na sua opinião, sem essa ligação regional qualquer política urbana ficaria fadada ao insucesso, apesar das realizações pontuais que alcançasse. Era necessário que essas duas políticas estivessem inseridas em uma política de desenvolvimento que incorporasse a dimensão espacial de ordenamento do território e compatibilizasse diretrizes econômicas e sociais com especificidades regionais e urbanas.

A segunda contradição era a fragilidade dos órgãos que coordenaram a implantação da política urbana diante do complexo e poderoso aparelho estatal. Segundo Bernardes, a CNPU como uma comissão interministerial, apesar de criada junto à Seplan, foco de decisão política e econômico-financeira que controlava todas as liberações de recursos, não teve o *status* necessário para assumir o comando da política urbana nacional. Posteriormente, o tratamento da questão urbana passou à alçada do Minter, eminentemente executivo e distante da cúpula de poder, onde, a despeito da criação de um conselho — o CNDU — a SDU, que lhe dava apoio técnico, permaneceu em posição secundária, sem obter, no próprio ministério, a compatibilização das ações.

A terceira contradição era que o programa nasceu e foi implantado no contexto de um sistema de planejamento centralizado pela União e com uma autonomia municipal limitada pela Reforma Tributária de 1966 e pelas Constituições de 1967 e 1969. Isso gerou uma quase total dependência financeira e política dos municípios e dos estados com relação ao poder central, levando, segundo a FAU/USP, a um posicionamento submisso em face da aceitação dos programas nacionais como de cidades médias que, de um modo geral, significava o recebimento de recursos adicionais. Contraditoriamente, o Banco Mundial ressaltou que, em muitos casos, as municipalidades decidiram não recuperar os recursos investidos, por meio do aumento dos valores cobrados de IPTU, por questões políticas. Isso frustrou a replicabilidade financeira, um dos objetivos do CPM/Bird que possibilitaria diminuir a dependência dos governos locais em relação às transferências federais.

Esse centralismo também teve outras conseqüências que prejudicaram o bom andamento do programa. O governo federal, ao desconhecer a existência dos governos estaduais e municipais, segundo a FAU/USP, não envidou esforços para buscar uma unidade de objetivos entre os diversos níveis da política urbana nacional, estadual e municipal porque atribuía-se pouca importância aos mesmos na definição de diretrizes e na aplicação dos investimentos. Com isso, houve dificuldade de coordenação entre órgãos setoriais estaduais e nacionais e uma limitada capacidade de gerenciamento por parte das administrações locais e estaduais, conforme observa Amorim Filho. A esse respeito, o Banco Mundial considerou que a consistência da liderança política local e a continuidade político-administrativa foram os fatores responsáveis pelo melhor desempenho, chegando a propor que as intervenções deviam ser planejadas e executadas

dentro de um mesmo mandato ou divididas em fases de acordo com as mudanças periódicas nos governos municipais.

Em face dessas contradições, Bernardes concluiu que o problema da implantação de uma política urbana configurava-se como eminentemente político, pois no ambiente político-institucional, então vigente, uma verdadeira política urbana não tinha condições de se efetivar. Ela alertava sobre a necessidade de a classe política tomar consciência disso e dos governos estaduais assumirem um papel mais proeminente na condução de uma política urbana. Corroborando essa conclusão, a FAU/USP admitiu que a atuação unicamente intra-urbana do programa ocorreu porque sua implantação em uma conjuntura de desenvolvimento econômico concentrador e desigual fez com que ele fosse utilizado como instrumento político a fim de diminuir os índices de pobreza urbana e, conseqüentemente, aliviar as tensões sociais.

Passando à análise dos fatores internos que interferiram nos resultados, é possível identificar três que foram apontados pelas avaliações: a concepção do programa; a seleção de cidades médias e de projetos prioritários; e o arranjo institucional.

Sobre a concepção do programa, Richardson destacava a importância do enfoque regional, observando que deveria haver uma preocupação maior com as interações e os encadeamentos de cada cidade média com sua região circundante mesmo se fosse formada por centros pequenos e com um interior rural.[42] Assim, em lugar de se pensar sobre a descentralização industrial em direção à periferia distante, poder-se-ia promover um tipo de industrialização complementar ao espaço rural e que vendesse seus produtos no mercado local. Isso implicaria uma estratégia que valorizasse a integração do urbano com o rural.

Nesse sentido, Amorim Filho sugeriu que o programa de cidades de porte médio deveria contemplar o que denominou ações sobre o "metassistema" composto de três elementos: sua microrregião, as cidades de pequeno porte como articuladoras com o mundo rural e os eixos de comunicação regionais e nacionais.

Paralelamente, a FAU/USP questionou o fato de o programa focalizar as cidades que não possuem personalidade jurídica própria, em vez dos municípios que, ao englobar áreas urbanas e rurais, poderiam ter lhe im-

42 Richardson sugere que isso poderia ser obtido entre João Pessoa e Campina Grande, Londrina e Maringá e Goiânia e Anápolis.

pregnado uma força maior, pois estimulariam o desenvolvimento também nas áreas rurais e não unicamente nas urbanas.

A FAU/USP também ponderou que o programa deveria ter sido implantado de forma complementar a outros programas da própria política urbana, como o de regiões metropolitanas. Embora ele tenha sido coerente com as recomendações de desconcentrar e dinamizar a política urbana, essas foram excessivamente amplas, contribuindo, inclusive, para que critérios nebulosos tenham sido utilizados na seleção das cidades médias.

Amorim Filho considerou que a base desse problema estava na falta de estudos para subsidiar a seleção de cidades e a formulação de projetos. Destacou que no CPM/Normal de 1977/78 não se estabeleceram regiões e estados prioritários, pois foram beneficiadas tanto cidades de estados pobres, como as do Nordeste, quanto as de estados ricos, como São Paulo. Na sua opinião, isso se deveu não só à capacidade de cada estado preparar a programação, como à interferência de interesses políticos, que acabaram por gerar diretrizes rígidas, a fim de que o programa não fosse usado como instrumento político-partidário. Na programação de 1979/81, esse problema foi resolvido pois a maioria dos estados teve cidades contempladas. Entretanto, para ele, um dos efeitos indesejáveis, de ambas as versões do programa, era a maioria das cidades selecionadas estar próxima à faixa litorânea das regiões desenvolvidas, dada a prevalência do critério de tamanho populacional urbano e as exigências técnicas do programa, que inibiram cidades tipicamente médias de regiões subdesenvolvidas. Levando em conta que os recursos eram escassos, e que cidades já consolidadas, como as capitais dos estados, foram incluídas, as cidades emergentes de hierarquia inferior, que se encontravam em processo de decolagem econômica, não foram beneficiadas.

Richardson concordava com esse ponto de vista e era cético quanto à contribuição das cidades selecionadas no CPM/Bird para alcançar os objetivos da política urbana. Considerava que elas não eram as melhores escolhas porque muitas eram capitais e tinham uma estrutura econômica baseada em administração pública e atividades terciárias, faltando-lhes uma base econômica para criação de postos de trabalho.[43] Além disso, argumentava que dado o caráter nacional do Programa de Cidades de Porte

43 Richardson propôs a inclusão de mais oito cidades na Fase II do CPM/Bird, com base em três critérios: mais atenção ao potencial econômico, mais ênfase nas cidades que não são capitais de estados e mais prioridade para as cidades interiores — Feira de Santana, Caruaru, Imperatriz, Santarém, Macapá, Anápolis, Joinville, Santa Maria, Cascavel e Presidente Prudente.

Médio, não se podia tratar homogeneamente todas as cidades, em termos de componentes, sem dar atenção às funções dos centros urbanos em cada macrorregião.

Essas indefinições da política urbana e do programa, segundo a FAU/USP, deram origem a falhas na indicação mais precisa dos tipos de investimentos necessários para atingir os objetivos previstos. Faltou realinhar os recursos disponíveis, para utilizá-los em prol das transformações buscadas. O CNDU também apontava que a experiência da Fase I do CPM/Bird, até 1984, já sugeria a necessidade de uma melhor seleção dos projetos como um dos aperfeiçoamentos futuros. Por fim, o Banco Mundial também avaliou que um menor número de componentes teria levado a resultados mais eficazes.

Na gestão do programa, a FAU/USP destacou que se procurou evitar a criação de uma estrutura institucional, mas construiu-se um arranjo de gerenciamento específico. Essa gestão, paralela à administração existente, levou a uma diluição de responsabilidades no CPM/Normal. Com relação ao CPM/Bird, o CNDU, desde 1984, já havia apontado a necessidade de uma revisão do arranjo, simplificando-o e desburocratizando-o. A avaliação do próprio Banco Mundial, em 1989, mostrou que a complexidade institucional e administrativa do projeto foi obstáculo para sua implementação, cujos resultados poderiam ter sido mais satisfatórios com um menor número de entidades setoriais participantes.

A complexidade do arranjo institucional gerou, segundo a FAU/USP, um certo esvaziamento do órgão federal que comandava a política urbana, em face do poder financeiro dos grandes órgãos setoriais federais, como os de transporte, habitação e saneamento. No CPM/Bird, segundo o Banco Mundial, esse esvaziamento se converteu em conflito institucional, a ponto de várias cidades reclamarem das orientações contraditórias. Na raiz do problema estava a excessiva federalização do programa.

Quanto ao envolvimento dos estados, Bernardes considerou que, no CPM/Bird, limitou-se, quase sempre, à elaboração dos projetos tão simplesmente pela necessidade de envolver órgãos setoriais de habitação, energia elétrica e saneamento básico, dentre outros.

Já a participação dos municípios foi avaliada positivamente pelo Banco Mundial, destacando que houve maior sucesso e sustentabilidade dos projetos em cidades que contaram com profissionais locais (técnicos e políticos) em relação àquelas que traziam pessoal de fora. Nesse sentido, também observou que os componentes administração municipal e em-

prego e renda poderiam ter recebido maior ênfase com a participação não só dos governos municipais como de outras entidades locais e das organizações não-governamentais (ONGs), o que teria permitido atender um maior número de cidades com o mesmo volume de recursos. Entretanto, o pessoal local sentiu que o Bird era inflexível na sua insistência em avaliar todos os projetos por meio de indicadores econômicos físico-financeiros, quando para muitos deles esse tipo de indicador era inadequado devido ao seu caráter eminentemente social.

Como o programa era eminentemente governamental, não se previu o envolvimento de ONGs e nem da população ou da iniciativa privada. Entretanto, a FAU/USP identificou diferentes grupos sociais que reivindicavam participar das decisões tomadas e reclamavam a ausência de compatibilização dos projetos com suas necessidades. Identificou também a presença de conflitos entre a amplitude de interesses públicos e privados.

3. Perspectivas de uma atuação nas cidades médias

Que conclusões podem ser extraídas das avaliações desse programa para subsidiar uma reflexão sobre o papel das cidades médias em fins de 2000 e sobre a necessidade de nelas intervir? Qualquer tentativa de responder deve estabelecer uma nítida separação entre o programa e as cidades. Tudo mostra que o programa, da maneira como foi concebido e implantado, gerou uma experiência espacialmente fragmentada em termos interurbanos, uma vez que seus resultados foram estritamente intraurbanos e ficaram muito aquém dos objetivos pretendidos pelas políticas nacionais de desenvolvimento urbano dos anos 70 e 80. Entretanto, as cidades estão aí e há quem diga que são um sucesso.

A discussão sobre a importância das cidades médias na rede urbana brasileira tem sido objeto de controvérsias na década de 90. Alguns autores, como Diniz e Crocco (1996), consideram que, sob as condições atuais, em um contexto de reestruturação econômica, há uma tendência de interrupção do movimento de desconcentração iniciado na década de 70. Chegam mesmo a se referir à reconcentração da atividade industrial ao destacar que está ocorrendo uma reversão da perda de posição relativa da região Sudeste na produção nacional.

Matos (2000), lançando mão de uma série de estudos, entre os quais os do IPEA/IBGE/Nesur-IE-Unicamp (1999), de Andrade e Serra (1998*a*), de Motta e Ajara (1999) e de Faissol (1994), identifica duas categorias de

espaços na rede urbana: áreas históricas de concentração populacional e centros de desconcentração populacional. Ele sugere que a adoção de um indicador de desconcentração demográfica, tomando os centros urbanos que mantiveram uma participação crescente na rede urbana, evidencia a importância das cidades médias.

Esses dois enfoques, embora aparentemente contraditórios, são complementares uma vez que o primeiro se detém mais no corte regional, ao passo que o segundo analisa o corte urbano. Além disso, um é mais econômico e outro mais demográfico. A complementaridade entre ambos autoriza afirmar que embora persista a concentração econômica no Sudeste há uma clara desconcentração demográfica, razão pela qual alguns autores preferem falar em desconcentração concentrada. Isso equivale a dizer que, por um lado, a concentração econômica no Sudeste não acontece somente nas suas regiões metropolitanas, como nos anos 70, posto que é acompanhada por um grupo de cidades médias. Por outro lado, a desconcentração demográfica não é um processo generalizado em todos os tipos de centros urbanos do país, mas sim em direção às cidades médias que aparecem com força não somente no Sudeste, mas também no Sul, no Nordeste e até mesmo embrionariamente no Centro-Oeste e no Norte. É, portanto, incontestável o papel relevante das cidades médias na atual configuração da rede urbana o que, provavelmente, permanecerá na década que se inicia.

Aqui levanta-se a hipótese de que esse duplo processo de concentração e desconcentração está ancorado nas cidades médias porque elas são elos de ligação entre os espaços urbano e regional e entre os interesses públicos e privados. Acredita-se que essa simultaneidade de papéis é a explicação do sucesso de tais cidades.

O elo urbano-regional lhes confere papel de núcleos estratégicos da rede urbana brasileira, na medida em que congregam as vantagens do estar aglomerado no espaço urbano e a possibilidade de estarem articuladas a um espaço regional, mais amplo, que conforma sua área de influência.

Por sua vez, o elo público-privado lhes permite, ao mesmo tempo, satisfazer as necessidades de maximizar tanto a prestação de serviços pelo poder público como as expectativas dos investidores da iniciativa privada e dos moradores, dado que as economias de escala e de urbanização suplantam as deseconomias das grandes cidades.

De fato, a idéia das cidades médias como elos já estava explícita no documento de Francisconi e Souza (*op. cit.*) quando se propôs uma política de

ordenamento territorial, urbana e regional, a ser executada por meio de investimentos públicos e privados. Essa idéia foi parcialmente encampada nas duas políticas urbanas nacionais antes descritas. Pode-se inferir que o Programa de Cidades Médias, em ambas as versões avaliadas, ao enfatizar a atuação do Estado no espaço intra-urbano, adotou o pressuposto de que as ações intra-urbanas seriam indutoras de mudanças interurbanas pela iniciativa privada. Se as cidades médias se tornaram uma realidade graças a esse tipo de postura ou devido à denominada reversão da polarização, não é possível avaliar.

Tudo leva a crer que a população, o Estado e a iniciativa privada ganham com a existência de cidades médias. Elas têm sido apontadas como locais privilegiados para se morar pela qualidade de vida que oferecem, para se investir pela competitividade relativa que possuem e para se gerir porque ainda possuem um tamanho considerado "governável". A reportagem de Junqueira (1998) no semanário *Veja*, quando foram entrevistados moradores e empresários que têm migrado das grandes cidades em busca de "cidades gentis", atesta isso.

Entretanto, há que se levar em conta o alerta de Amorim Filho (*op. cit.*) ao fazer o seguinte questionamento:

> "(...) até que ponto o Estado como indutor das cidades médias na aceleração do processo de urbanização das mesmas não estaria contribuindo para levar a essas cidades, de forma artificial, os mesmos problemas antes circunscritos às regiões metropolitanas?"

Nesse sentido, restaria especular sobre a necessidade de uma intervenção atual do Estado para que as cidades médias se mantenham e se transformem cada vez mais em pontos estratégicos de desconcentração e interiorização da rede urbana brasileira, mas sem se deteriorar.

Matos considera que:

> "(...) é mais provável que o sistema urbano brasileiro consolide seu desenho para formas híbridas diversas, entre as quais deverá ganhar nitidez a estrutura de 'eixos de desenvolvimento denso', até porque as metas constantes no 'Programa Brasil em Ação', ao privilegiar, para os próximos anos, novas oportunidades de investimentos públicos e privados nos chamados 'eixos nacionais de integração e desenvolvimento', certamente contribuirá para reforçar tendências atuais e consolidar a interiorização da rede de cidades" (*ibidem*, p. 8).

Essa perspectiva, diante do reconhecimento de que, no período pós-85, o governo federal abandonou a idéia de formular, explícita e oficialmente, discursos de políticas nacionais de cunho territorial (urbanas e regionais), leva a concluir que propostas como a dos eixos nacionais, incorporadas, recentemente, no Avança Brasil/PPA, nada mais são do que um retorno às políticas territoriais implícitas. Em outras palavras, como a ausência de discursos não quer dizer ausência de políticas, a temática urbana e regional está novamente marginalizada na sua especificidade, ao ser embutida somente em planos nacionais, conforme discutiu-se na Seção 1.

Nada mostra, até o momento, que as cidades médias, constantes dos referidos eixos, venham a ser objeto de alguma preocupação por parte do governo federal, como ocorreu no período 1975/86, por meio do programa analisado na Seção 2. Isso porque nem a atual SDU e nem o Ministério de Integração Nacional estão formulando políticas territoriais voltadas para esse tipo de interesse. Ambos trabalham por projetos.

Documentos elaborados como subsídios à formulação de uma nova política nacional de desenvolvimento urbano, no início e no final da década de 90, respectivamente, pelo IPEA e pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (Sedu), mostram que tais políticas devem ter uma abordagem diversa da vigente no passado.

No documento do IPEA ressalta-se que a predefinição de uma estrutura espacial desejada deve ser evitada e que a organização do território deve ser pensada em espaços com potencialidades, pois depende da atuação dos agentes econômicos públicos e privados. Para tanto, sugere-se que:

> "(...) é preciso que as políticas implícitas que afetam o urbano, principalmente as de natureza macroeconômica e setorial promovidas pelo governo federal, considerem seu impacto sobre o território, evitando-se a adoção de diretrizes que reforcem os padrões de concentração. As ações de desenvolvimento urbano e regional devem (...) ser unificadas. (...) A União poderá, também, mediante o estabelecimento de programas de financiamento com retorno, prover os meios para o acesso a todas as áreas urbanas dotadas de potencialidades, independentemente do seu tamanho" [Souza (1990, p. 213)].

A avaliação do Banco Mundial de 1989 já considerava a existência de um potencial de capacidade técnica e estruturas institucionais básicas nas cidades médias do Brasil. Argumentava que qualquer continuidade na atuação sobre essas cidades:

> "(...) deveria trocar o enfoque de redução de pobreza em um pequeno número de cidades médias para melhoria da eficiência administrativa em um segmento-chave da hierarquia urbana brasileira como um todo, com o objetivo de reforçar a contribuição potencial do conjunto inteiro das cidades médias para o crescimento econômico nacional. Além disso, sugeria que qualquer esforço futuro de atuar sobre cidades médias no Brasil deveria se basear mais nos governos municipais e estaduais" (*op. cit.*, p. 31).

O documento da Sedu (1999) mostra que o foco da política de desenvolvimento urbano está centrado nas dimensões espacial, social, econômico-financeira, ambiental e institucional. Com relação à dimensão espacial propõe-se dar prioridade aos 379 municípios pertencentes às 49 aglomerações urbanas do país, devido à sua importância na rede urbana nacional. Sabe-se que, excetuando os municípios das regiões metropolitanas, todos os demais recaem na categoria de cidades médias.

Portanto, urge uma revalorização de políticas territoriais que possa, indiscutivelmente, dar destaque às cidades médias porque os riscos da ausência dessas políticas têm permitido, entre outros efeitos, a guerra fiscal. Além disso, atualmente o planejamento normativo e centralizado de outrora vem dando lugar ao planejamento estratégico situacional (PES), como instrumento de gestão intra-urbana o que, a par de sua importância pela participação de vários atores envolvidos, não substitui a necessidade de uma visão mais abrangente da rede urbana do território como um todo.

Bibliografia

AMORIM FILHO, O. B. Cidades médias e organização do espaço no Brasil. Belo Horizonte: ICC/UFMG, *Geografia e Ensino*, v. 2, n. 1, jun. 1984.

ANDRADE, T. A., SERRA, R. V. *O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998*a* (Texto para Discussão, 554).

BARAT, J. Introdução do número especial da revista *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dedicado ao desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1973.

————. Problemas institucionais no planejamento urbano. *Desenvolvimento e política urbana*. Rio de Janeiro: Ibam, 1976.

BERNARDES, L. C. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan./abr. 1986.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

CNDU/MINTER. *Análise crítica da política urbana*. Brasília: Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano, 1984*a*, mimeo.

————. *Avaliação da implantacão da política de desenvolvimento urbano — programa de cidades de porte médio*. Brasília: Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano, 1984*b*, mimeo.

COSTA, L. C. Política de urbanização. Rio de Janeiro: Ibam, *Revista de Administração Municipal*, n. 97, 1969.

————. Uma estratégia para a política nacional de urbanização. Rio de Janeiro: Ibam, *Revista de Administração Municipal*, n. 112, 1972.

COUTO e SILVA, G. *Conjuntura política nacional: o poder executivo & geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

DINIZ, C. C., CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. Belo Horizonte: UFMG, *Revista Nova Economia*, v. 6, n. 1, jul. 1996.

FAISSOL, S. *O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

BRUNA, G. C. (coord.). *Avaliação do programa nacional de cidades de porte médio e revisão de critérios de seleção das referidas cidades*. São Paulo, FAU/USP 19 v., 1984, mimeo.

FRANCISCONI, J. G., SOUZA, M. A. A. de. *Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas*. Brasília: IPEA, 1976 (Série Estudos para o Planejamento, 15).

HAUTREUX, J., ROCHEFORT, M. *L'armature urbaine française*. Paris: Insee, 1964.

HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. Yale New Haven: University Press, 1958.

IPEA/IBGE/NESUR-IE-UNICAMP. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Campinas, SP, 1999 (Coleção Pesquisas, 3 — 2 v.).

IPEA/IPLAN. *As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1987*. Brasília, nov. 1988 (Acompanhamento de Políticas Públicas, 5).

JUNQUEIRA, E. A boa vida no interior. São Paulo, *Veja*, 11 de março de 1998.

MATOS, R. *Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil*. Caxambu: XII Encontro Nacional da Associação de Estudos Populacionais, Abep-cd-rom, 2000.

MATUS, C. *Estratégias políticas: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo: Fundap, 1996.

————. *Política, planejamento & governo*. Brasília: IPEA, 2ª ed., 2 v., 1996 (Série IPEA, 143).

MODESTO, H. Planejamento governamental e urbanização. *Leituras de planejamento e urbanismo*. Rio de Janeiro: Ibam/Biblioteca de Administração Municipal, 1965*a*.

————. Ausência de planejamento no Brasil. *Leituras de planejamento e urbanismo*. Rio de Janeiro: Ibam/Biblioteca de Administração Municipal, 1965*b*.

————. Mentalidade de planejamento no Brasil. *Leituras de planejamento e urbanismo*. Rio de Janeiro: Ibam/Biblioteca de Administração Municipal, 1965*c*.

MOTTA, D. M., AJARA, C. *Rede urbana brasileira — hierarquia das cidades*. Curso de Gestão Urbana e de Cidade. EG-FJP/WBI-PBH/ESAF/IPEA, ago. 1999.

MUMFORD, L. *A cidade na história: suas origens, suas transformações, suas perspectivas*. Belo Horizonte: Itatiaia Ltda., 2 v., 1965.

RICHARDSON, H. W. *City selection, the medium-sized cities — project and national urban policy in Brazil*. New York: State University of New York at Albany, World Bank, Jul. 1983, mimeo.

SCHMIDT, B. V. *O estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/LPM, 1983.

SEDU. *Plano de ação para o desenvolvimento urbano*. Brasília: Presidência da República, 1999.

SMOLKA, M. O. Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 90. In: GONÇALVES, M. F. (org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas e perspectivas*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1995.

SOUZA, E. B. Desenvolvimento urbano na década de 90. *Prioridades e perspectivas de políticas públicas para a década de 90*, Brasília: IPEA, v. 3, 1990.

STEINBERGER, M. *Planejamento local integrado: uma fase necessária ao desenvolvimento urbano planejado*. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 1976, mimeo (Tese de Msc).

————. Por uma política urbana-regional. Brasília, *Revista Sociedade e Estado*, v. XIII, n. 1, jan./jul. 1998.

TOLOSA, H. Política nacional de desenvolvimento urbano: uma visão econômica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, jun. 1972.

————. Macroeconomia da urbanização brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, out. 1973.

————. Política urbana e redistribuição de renda. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, abr. 1977.

TOWNROE, P. M. *Location factors in the decentralization of industry. A survey of metropolitan São Paulo, Brazil*. Washington D.C.: World Bank Staff, 1983 (Working Paper, 517).

WILHEIM, J. Objetivo do planejamento urbano. *Revista Arquitetura*, Rio de Janeiro, IAB, n. 61, 1967*a*.

————. Planos diretores no Brasil: uma enquete. *Revista Arquitetura*, Rio de Janeiro, IAB, n. 61, 1967*b*.

————. *Urbanismo e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

WORLD BANK. *Project performance report Brazil — medium-sized cities project*. Washington, Dec. 1989, mimeo.