

THOMPSON ALMEIDA ANDRADE
SPERIDIÃO FAISSOL
PEDRO PINCHAS GEIGER
FANY R. DAVIDOVICH
OLGA M. BUARQUE DE LIMA
HABILTON CARVALHO TOLOSA

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE CIDADES
MÉDIAS

IPEA
INPES
IBGE
Set. 1976

DOCUMENTO DE POLÍTICA *
ECONÔMICA - Nº 33

AUTORES: THOMPSON ANDRADE
SPERIDIÃO FAISSOL
PEDRO P. GEIGER
FANY R. DAVIDOVICH
OLGA M. B. DE LIMA
HAMILTON C. TOLOSA

TÍTULO: PROGRAMA DE DESENVOLVI
MENTO DE CIDADES MÉDIAS

* Documento conjunto: IPEA/
INPES/IBGE.

CÓPIA Nº 3

SET 1976

REPRODUÇÃO PROIBIDA

Não pode ser citado

Nota - Deste documento foram tiradas originariamente nove cópias, todas elas numeradas página por página. Cada exemplar é rubricado pela Superintendência.

ampliação e criação de serviços de abastecimentos de água, de saneamento, de habitação, de transportes, de atividades sociais e vários outros, todos voltados para a execução de diretrizes traçadas no II PND. O passo mais avançado nesse sentido foi o estabelecimento do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU) que reúne novos recursos e congrega fundos urbanos do Banco do Brasil, Banco do Nordeste, do Banco da Amazônia, do Banco Nacional da Habitação, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e outros, em um montante aproximado de Cr\$ 60 bilhões para aplicação no período 1976-1979.

As diretrizes estabelecidas e os recursos financeiros reservados para aplicação em projetos e programas de natureza urbana constituem uma etapa no processo de estabelecimento de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Dadas as complexas interdependências no sistema de relações do processo de desenvolvimento urbano, processo este pouco estudado e conhecido, a etapa seguinte, de delineamento de tal política de forma explícita e objetiva, é uma tarefa das mais difíceis. Diversos órgãos do governo nos últimos anos têm se dedicado a estudos e pesquisas voltados para a análise dos problemas urbanos. Alguns exemplos são os trabalhos desenvolvidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) voltados ao exame da estrutura espacial, da reorganização do espaço, de tipificação das dimensões funcionais, de aglomerações urbanas, entre outros. O Instituto de Pesquisas (IPEA/INPES) tem também desenvolvido vários trabalhos com a finalidade de examinar o desempenho econômico das cidades brasileiras, de estudar as suas características setoriais e demográficas, analisar os problemas de emprego e de pobreza nas áreas urbanas e as questões de política fiscal para o desenvolvimento das cidades. Todos esses estudos e mais os que estão em andamento nesses órgãos compreendem um conjunto de documentos de importância fundamental para o entendimento dos problemas trazidos pelo crescimento de nossas cidades e fonte de sugestões para servir de base aos programas destinados a promover o desenvolvimento urbano.

Em vários dos trabalhos acima mencionados e em outros de vários estudiosos do assunto, emerge a preocupação com outros aspectos de consolidação do desenvolvimento urbano, na medida que trazem à tona como categoria especial, um subconjunto do sistema de cidades denominado "cidades médias". Essa categoria ou classe de tamanho de cidade, tomada em conjunto, se contrapõe às metrópoles e às cidades pequenas não só pelo desempenho particular mostrado em termos de alta taxa de crescimento demográfico, do seu grande poder de absorção de mão-de-obra nas duas últimas décadas, e de sua grande produtividade, como também pela sua importância estratégica na hierarquia de cidade, funcionando como elemento de ocupação do território nacional e de difusão do desenvolvimento para as outras cidades do sistema. Esse segmento de tamanho de cidade tem uma especificidade reconhecida internacionalmente e, por isso, são vários os exemplos de políticas voltadas especialmente para essa classe de cidades.

A natureza do presente trabalho nada mais é do que uma contribuição para o estabelecimento de um programa para intensificar o desenvolvimento de centros médios no Brasil. É, portanto, um programa parcial e limitado no contexto geral de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que abrangeria programas para todo o conjunto de cidades e suas inter-relações com os objetivos nacionais e regionais de desenvolvimento. Esse destaca que dos centros médios que se está fazendo agora justifica-se como uma continuação da estratégia de abordagem gradual e sucessiva dos problemas urbanos nacionais que primeiramente considerou as Áreas Metropolitanas e como uma oportunidade ensejada pelo consenso observado em relação à necessidade de estimular o desenvolvimento desses centros, conforme manifestações de técnicos e estudiosos do assunto e das diretrizes de desenvolvimento urbano do II PND.

II - O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE CIDADES MÉDIAS

O Programa de Desenvolvimento de Cidades Médias é um programa federal voltado para a promoção de atividades econômicas

cas e sociais que busca adotar em parte a estratégia de eficiência econômica pela escolha de centros que no contexto regional possuem maior possibilidade de passar a atuar como centros de crescimento, e em parte a estratégia de equidade pela escolha de uma proporção relativamente alta de cidades médias nas regiões subdesenvolvidas e pela exclusão, nas regiões desenvolvidas, de centros já dotados de expressivo dinamismo espontâneo. Além disso, o Programa se insere na política econômica do Governo como uma medida de estímulo prioritário aos centros de crescimento, sendo essa a sua característica principal e não a de estar voltado para a solução de problemas especificamente de organização interna das cidades. Isso não implica, entretanto, em desconsideração de esforços estaduais de descongestionamento de Áreas Metropolitanas ou de combate a externalidades ambientais que possam ocorrer com a transformação das cidades médias mais dinâmicas em cidades pré-metrópoles.

O Programa reconhece as características inter e intra regionais próprias das cidades médias brasileiras e incorpora na seleção das cidades as recomendações que esse reconhecimento advoga em termos de utilização de instrumentos apropriados e diferenciados para lidar com estruturas econômicas e sociais não-uniformes. Isso significa, em outras palavras, que os objetivos e os meios devem se adaptar às particularidades de problemas mostrados pelas cidades do Norte-Nordeste e do Centro-Sul do país.

1 - Objetivos do Programa

Os propósitos do Programa são variados, embora possam ser reduzidos aos seguintes objetivos:

- i) Estimular novos pontos de desenvolvimento no território nacional;
- ii) Estimular a desconcentração de atividades econômicas e de população;
- iii) Criar oportunidades de emprego.

Esses objetivos serao buscados por intermédio de um esforço de criação, ampliação e complementação da infra-estrutura econômica e social das cidades médias e pela atração de novas atividades nos setores secundário e terciário que promovam o desenvolvimento econômico e social não só nessas cidades mas também nas respectivas regiões de influência. O que se busca, por tanto, e apoiar e estimular essas economias por meio do suporte direto e indireto de investimentos na infra-estrutura e nas atividades industriais e de serviços.

A natureza do Programa impõe a necessidade de se fixar um prazo de vigência relativamente longo, que se propõe seja de dez anos, com dois períodos iguais, sendo que as medidas a serem adotadas e as cidades médias participantes do Programa seriam determinadas para o primeiro período, reservando-se o segundo período para os ajustes requeridos pela experiência obtida na execução do mesmo e para as modificações ditadas pelas novas características do sistema de cidades.

2 - Definição das Cidades Médias

Há uma grande dificuldade na conceituação de cidade média. Para efeito deste Programa, entretanto, conceitua-se como cidade média aqueles centros e aglomerações que possuíam em 1970 uma população urbana entre 50 mil e 400 mil habitantes.*

A amplitude da dimensão populacional do que se conceitua como cidade média apresenta vantagens práticas de acomodar tamanhos diversos de cidades que já foram estudadas como centros intermediários e, além disso, permite a inclusão no grupo delas de algumas cidades da região menos desenvolvida que devem, por suas características e por seu papel no sistema de cidades, participar do Programa, fazendo com que a conceituação seja um pou

As aglomerações são aquelas definidas em "Contribuição ao Estudo de Aglomerações Urbanas no Brasil", de Fany R. Davidovich e Olga M. Buarque de Lima, Revista Brasileira de Geografia, 37 (1), 50:84, 1975.

co flexível de forma a agregar a lista cidades de dimensão populacional relativamente menor que as do Centro-Sul, reconhecendo-se, assim, a diversificação das cidades de porte médio.

Na realidade, a dimensão populacional está sendo usada como uma primeira restrição imposta ao universo de cidades brasileiras, pois outras qualificações serão introduzidas de forma a limitar o número de cidades participantes ao máximo de cinquenta, número compatível com a tendência atual de crescimento do sistema urbano, com a necessidade de evitar a pulverização dos recursos financeiros e com as possibilidades de boa administração e coordenação do Programa.

3 - Critérios de Seleção das Cidades Médias Participantes do Programa

Na escolha das cidades e aglomerações que participarão do Programa foram utilizados os seguintes critérios:

a) Não foram consideradas as cidades médias localizadas em Áreas Metropolitanas, pois estas já estão contempladas por um programa próprio e têm uma problemática diferente daquela prevista neste Programa.

b) Por razões já expostas, procurou-se distribuir as cidades médias integrantes do Programa de forma a favorecer as regiões menos desenvolvidas.

c) Deu-se preferência a centros de nível 2, conforme a classificação das regiões funcionais urbanas por sua característica de centros regionais de maior interação com sua área de influência.*

d) Escolheram-se centros que atualmente apresentam um comportamento econômico favorável em termos de crescimento, com potencial estimado para ser estimulado pelo Programa.

* Departamento de Geografia, IBGE, Fundação IBGE, Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas, mimeo., 1971.

4 - Relação das Cidades Médias Seleccionadas

Levando-se em conta a lista de cidades médias e examinando-as usando os critérios mencionados, indicam-se as seguintes para participação no Programa:

- 1 - Santarém, PA
- 2 - São Luís, MA
- 3 - Terezina, PI
- 4 - Sobral, CE
- 5 - Crato/Juazeiro do Norte, CE
- 6 - Natal, RN
- 7 - Mossoró, RN
- 8 - João Pessoa, PB
- 9 - Campina Grande, PB
- 10 - Caruaru, PE
- 11 - Maceió, AL
- 12 - Aracaju, SE
- 13 - Ilhéus/Itabuna, BA
- 14 - Juazeiro, BA/Petrolina, PE*
- 15 - Vitória da Conquista, BA
- 16 - Montes Claros, MG
- 17 - Teófilo Otoni, MG
- 18 - Governador Valadares, MG
- 19 - Juiz de Fora, MG
- 20 - Uberlândia, MG

* Para esse caso, o Centro ou Companhia para a Promoção do Desenvolvimento (CPD), cuja criação é sugerida por este trabalho, deve ser bi-estadual.

- 21 - Vitória, ES
- 22 - Campos, RJ
- 23 - Ribeirão Preto, SP
- 24 - São José do Rio Preto, SP
- 25 - Bauru, SP
- 26 - Presidente Prudente, SP
- 27 - Londrina, PR
- 28 - Florianópolis, SC
- 29 - Lages, SC
- 30 - Santa Maria, RS
- 31 - Passo Fundo, RS
- 32 - Pelotas/Rio Grande, RS
- 33 - Campo Grande, MT
- 34 - Cuiabá, MT
- 35 - Corumbá, MT

5 - Conteúdo do Programa

Com vistas aos propósitos anteriormente mencionados de melhoria de infra-estrutura econômica e social e de promover atividades industriais e de serviços nas cidades integrantes do Programa, este consiste na adoção de diversos instrumentos de política econômica que serão enumerados a seguir.

Instrumentos Tradicionais

a) Criação e expansão da infra-estrutura econômica e social por meio de créditos reembolsáveis e não-reembolsáveis, transferências financeiras e investimentos diretos dos Governos Federal e Estadual por seus órgãos setoriais.

b) Indução de atividades manufatureiras, comerciais e outras pelos mecanismos de empréstimos a juros subsidiados, subsídios, estabelecimento de distritos industriais,* doação de terrenos e instalações, isenções fiscais, facilidades de crédito e de sua garantia, treinamento de mão-de-obra e uma série de outras medidas que geralmente são utilizadas quando se pretende estimular os setores secundário e terciário de uma economia.

Instrumentos Não-Tradicionais

a) Estabelecimento de agências de colocação e de orientação de mão-de-obra nas cidades médias, usando para isso as agências do Ministério do Trabalho e os centros de triagem e atendimento de impostos dos Estados e do Ministério do Interior.

b) Adoção de política de emprego público em atividades que promovam a absorção de obra local de baixa qualificação para utilização em trabalhos de infra-estrutura e serviços urbanos.

c) Propõe-se a criação em cada cidade média de um Centro ou Companhia para a Promoção do Desenvolvimento (CPD) com a função de identificar e promover a implantação de novas atividades econômicas na área de influência dessas cidades. Mais precisamente, o CPD teria as seguintes características:

i) Consistiria numa entidade, empresa pública ou sociedade civil sem fins lucrativos, criada preferivelmente pelo Estado com a participação dos governos federal, municipal e classes empresariais locais.

ii) Na primeira fase de implantação e organização da entidade, esta contaria com o apoio financeiro e técnico de órgãos federais, em especial da FINEP e BNDE.

iii) As CPD promoveriam estudos, dentro de prazo reduzido, para a identificação de oportunidades de investimento. Tais

* Esses distritos industriais nas cidades médias teriam apoio federal.

estudos setoriais e a nível de pré-projeto seriam contratados com consultores especializados ou, em casos especiais, realizados internamente ou por órgãos do governo.

iv) Nos estudos de pré-projeto seriam identificadas novas oportunidades de investimento na área de influência da cidade média contendo indicações gerais quanto a: produto, estimativas de mercado, localização, tecnologias alternativas, previsão de emprego direto e indireto, montante global de investimentos necessários e linhas de financiamento disponíveis.

v) As CPD se encarregariam de promover junto aos investidores em potencial as oportunidades identificadas no item iv acima. Estariam, portanto, a cargo das CPD os contactos empresariais e a compatibilização dos projetos e prazos de maturação dos mesmos. Considerando que tais projetos não se restringem ao setor industrial, as CPD estabeleceriam contactos, diretamente ou via CNPU, com os órgãos encarregados da política de infra-estrutura econômica e social e com as empresas do governo de modo a definir programas de apoio específico aos novos projetos aprovados. Em resumo, e a guisa de exemplo, as CPD teriam função semelhante à exercida pelo INDI em Minas Gerais.

Alguns dos instrumentos tradicionais acima citados são de natureza passiva, ou seja, são indutores de atividades. Não se deve, contudo, considerá-los como ineficazes, pois eles podem se tornar importantes se forem usados como uma complementação de outras medidas. De natureza diversa, entretanto, são os instrumentos aqui chamados de não-tradicionais, particularmente a instituição recomendada dos Centros ou Companhias de Promoção do Desenvolvimento (CPD), instrumento que se reputa como uma resposta ativa às necessidades de desenvolvimento dessas cidades, de expansão de suas atividades.

6 - Recursos Financeiros do Programa

Os recursos alocados ao Programa seriam provenientes das seguintes fontes:

a) Recursos orçamentários reembolsáveis e não-reembolsáveis destinados a uma subconta do FNDU denominada de Fundo para o Desenvolvimento das Cidades Médias (FDCM).

b) Recursos das Superintendências Regionais de Desenvolvimento e Bancos de Desenvolvimento Regional em cuja área estejam localizadas as cidades integrantes dos Programas, criando-se nessas Superintendências fundos regionais especiais para as cidades médias.

c) Recursos de órgãos como o BNH e BNDE e outros órgãos setoriais federais que através de avaliação de projetos dariam prioridade para as cidades médias.

d) Recursos, de contrapartida, estaduais e municipais com participação a ser estabelecida em cada caso.

e) Não seriam criados outros incentivos fiscais além dos já existentes.

Recomenda-se que todos os recursos financeiros do FDCM para a execução dos objetivos do Programa sejam encaminhados via repasse aos Bancos Estaduais e/ou Regionais de Desenvolvimento ou órgão congênere para melhor coordenação do Programa e melhor controle de recursos.

Além dos recursos mais imediatos acima mencionados, propõe-se a adoção das seguintes medidas a prazo mais longo para o fortalecimento das cidades médias:

a) Modificação do critério de distribuição do Fundo de Participação de Municípios de forma a dar melhor tratamento as cidades médias. Sugere-se que na distribuição dos recursos do FPM os municípios sejam diferenciados segundo as seguintes categorias:

Municípios das Áreas Metropolitanas,
Municípios das cidades médias e
Demais municípios.

b) Modificação do critério de distribuição do Fundo Rodoviário Nacional de forma a melhor contemplar as cidades mé-

dias e permitir a aplicação dos recursos em transporte de massa não-rodoviário nessas cidades.

Essas modificações exigem alterações legais que demandam algum tempo para a sua implementação. Entretanto, as outras medidas podem ser adotadas sem maiores delongas assim que o Programa esteja instituído.

7 - Execução do Programa

A coordenação geral e a responsabilidade do acompanhamento do Programa deve ser da Comissão Nacional de Áreas Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) pelas características e objetivos do mesmo. A CNPUR deverá ter os meios para iniciar o Programa, coordenando os recursos humanos e financeiros para a instalação do Programa, participando dos centros de promoção e criando os elos de ligação entre os setores do Governo que deverão colaborar para a sua implementação. Além disso, deve criar um sistema permanente de avaliação do Programa de forma a analisar a eficiência dos instrumentos utilizados e de maneira a adaptá-lo para a sua segunda fase ou período, bem como procurar estimular estudos que examinem as características econômicas e sociais das cidades médias, seja através da contratação de pesquisas, seja pelo apoio que nesse sentido poderão dar órgãos do governo, como o INPES, IPLAN e IBGE.

