



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

URBANIZAÇÃO E CIDADES MÉDIAS: ESTUDOS E METODOLOGIAS

Virgílio Tomas Garcia (UnB) - virgilitomas@gmail.com

Geógrafo, Mestrando em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília

Neytielle Caroline Machado da Silva (Universidade Federal de Rondônia) - neytiellems@hotmail.com

Urbanização e Cidades Médias: Estudos e Metodologias

Resumo

O presente trabalho analisa o processo de urbanização brasileira e as principais transformações ocorridas no território brasileiro, principalmente aquelas ocorridas a partir da década de 1970, que criaram uma nova dinâmica espacial no país. A modernização da agricultura, com a mecanização do campo, a implantação de novas tecnologias, acompanhadas dos avanços tecnológicos das indústrias, constituíram-se nos principais elementos transformadores do território. Entre os reflexos dessas transformações estão a intensa migração campo-cidade e o consequente aumento da taxa de urbanização do país. Diante desse quadro de transformações socioespaciais, pode-se observar que a urbanização brasileira avançou de maneira acelerada em todas as regiões do país e houve a mudança de papel das Cidades Médias na rede urbana brasileira. Diante disso, examinar-se-á o processo de urbanização mundial e brasileira, a origem dos estudos de cidades médias e as principais metodologias utilizadas para esses estudos.

Palavras-chave: processo de urbanização, cidades médias, metodologia.

1. A urbanização mundial e brasileira

O Brasil, no ano de 2000, segundo o Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possuía uma população total de 169.799.170 habitantes, sendo que 137.953.959 deles viviam nas cidades e apenas 31.845.211 no campo. Esse retrato populacional demonstra a importância das cidades no território brasileiro, concentrando 81,25% da população total do país. Entretanto, a taxa de urbanização no Brasil só atingiu taxas superiores a 50% a partir da década de 1970, quando chegou a 55,94%. No ano de 1960, a taxa de urbanização, segundo Santos (2005), era de 45,52%, ou seja, naquele momento, a população rural ainda era superior à urbana. Diante disso, pode ser afirmado que a inversão demográfica que ocorreu no país serve como

marco temporal para o entendimento das transformações do espaço brasileiro. A Tabela 01 demonstra o crescimento populacional brasileiro a partir da década de 1970.

Tabela 01 – Brasil: população total, urbana e rural (1970-2000).

População	Pessoas				Percentual (%)			
	1970	1980	1991	2000	1970	1980	1991	2000
Total	93.134.846	119.011.052	146.825,475	169.799.170	100	100	100	100
Urbana	52.097.260	80.437.327	110.990.990	137.953.959	55,64	67,59	75,59	81,25
Rural	41.037.586	38.573.725	35.834.485	31.845.211	44,06	32,41	24,41	18,75

Fonte: Censos Demográficos: 1970, 1980, 1991 e 2000.

É possível perceber nessa tabela que, a partir da década de 1970, a população rural diminuiu no Brasil, o que pode ser explicado, entre outros motivos, pela modernização do campo, a conseqüente expulsão da população rural e sua migração para as cidades. Como resultado, tem-se o crescimento da população urbana, atingindo taxas de urbanização superiores a 70% a partir de 1991.

Esse significativo crescimento das áreas urbanas no Brasil é melhor visualizado na Tabela 02, a qual demonstra a evolução da população brasileira segundo setores de domicílio. Tal tabela evidencia a perda populacional do campo em relação às cidades, chegando, entre os anos de 1991 e 2000, a atingir a taxa negativa de 11,13% em nível nacional, enquanto a população urbana crescia, nesse mesmo período, 24,29%, ultrapassando o crescimento da população total do país, que foi de 15,64%.

Tabela 02 – Brasil: evolução da população total, urbana e rural (1970-2000).

População	1970-1980	1981-1991	1991-2000
Total	27,78%	23,37%	15,64%
Urbana	50,39%	36,98%	24,29%
Rural	-6,0%	-7,1%	-11,13%

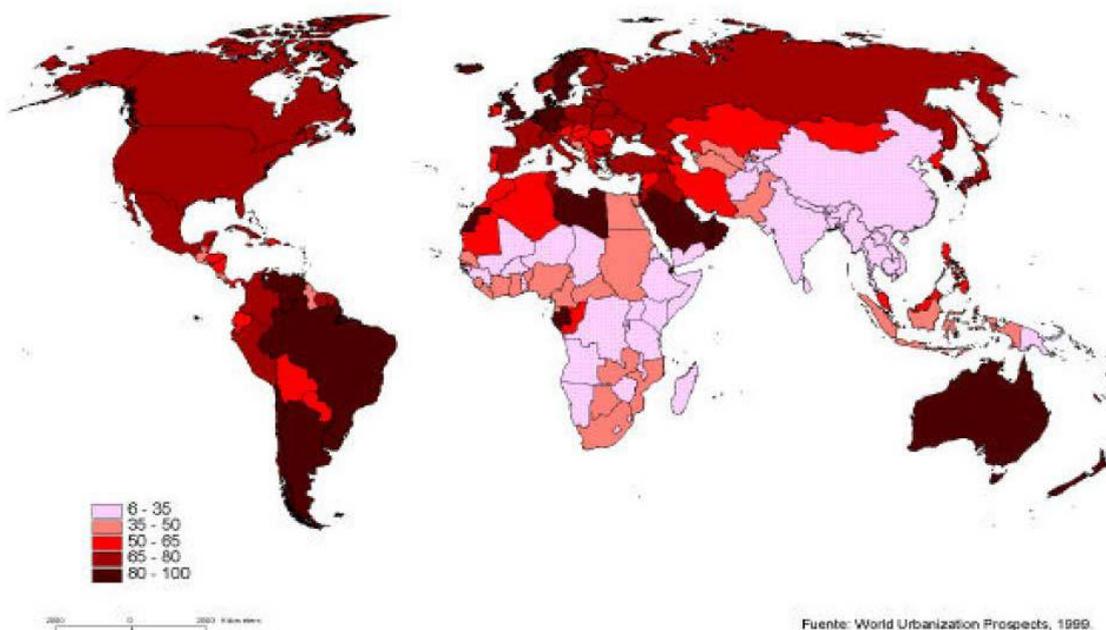
Fonte: Censos Demográficos: 1970, 1980, 1991 e 2000.

Os dados apresentados na Tabela 02 confirmam que o Brasil segue uma tendência mundial de deslocamento de pessoas para as áreas urbanas, pois no período de 1970-2000 a população urbana brasileira cresceu 213,04%. Essa tendência é destacada por Bellet Sanfeliu e Llop Torné (2003), quando afirmam que a partir de 1999, cerca de 47% da população mundial vivia em áreas urbanas. Os autores destacam que:

En las últimas décadas se han producido cambios importantes en los patrones de asentamientos de la población en el planeta. La primera observación que podemos realizar sobre este punto es La generalización y la rápida expansión de la urbanización a casi ya cualquier rincón del planeta, asistiéndose a un proceso de urbanización que podríamos calificar de global y acelerado. Em 1950 el 29% de los habitantes del planeta vivían en ciudades, unos 750 millones de personas. En 1999 el porcentaje llegó a um 47% y afectaba a unos 2850 millones de habitantes, y se prevé que durante la primera década del siglo XXI este porcentaje llegue a superar el 60% con unos 5000 millones. Incluso, y admitiendo La fragilidad de las cifras, se puede afirmar que entre un 45% y um 55% de la población mundial vive actualmente en asentamientos urbanos. (BELLET SANFELIU e LLOP TORNÉ, 2003, p. 12).

Nesse mesmo sentido, Bellet Sanfeliu (2000) afirma que a América do Sul era, em 2000, a região mais urbanizada do planeta, atingindo taxas superiores a 80% de urbanização nos seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela (ver Mapa 01).

Mapa 01 – Mundo: população urbana (2000).



Fonte: Bellet Sanfeliu (2000, p. 02).

Apesar do processo de urbanização ser desigual em todo o mundo, conforme é possível ser observado no Mapa 01, algumas características se assemelham em diversos países, quais sejam: a centralidade urbana, a concentração populacional e o conseqüente crescimento acelerado de algumas cidades em detrimento de outras.

Buscando entender a urbanização mundial, Bellet Sanfeliu e Llop Torné (2003, p. 13) afirmam que a concentração populacional em grandes aglomerações urbanas, o crescimento acelerado das cidades milionárias e a proliferação de megacidades (cidades

com mais de dez milhões de habitantes), especialmente nos países menos desenvolvidos, são características do processo de urbanização mundial. Em função dessas características, Llop Torné e Bellet Sanfeliu (2000) destacam que não é possível haver equilíbrio no sistema urbano mundial: “La polarización y la concentración de la población urbana en unos pocos núcleos anula, además, cualquier posibilidad de equilibrio territorial y desestabiliza el sistema de asentamientos” (LLOP TORNÉ e BELLET SANFELIU, 2000, p. 338).

O fenômeno de polarização e concentração de população em grandes cidades faz com que estas se localizem no topo da hierarquia urbana, comandando, assim, toda a rede urbana, criando uma primazia urbana exagerada e desproporcional, principalmente nos países menos desenvolvidos (LLOP TORNÉ e BELLET SANFELIU, 2000).

Analisando o sistema urbano brasileiro, constata-se que existe uma concentração populacional e de fluxos voltada para a cidade de São Paulo, a maior e a mais importante cidade do Brasil, sendo classificada como metrópole nacional e internacional. Nesse sentido, a Tabela 03 permite observar a concentração populacional nas dez maiores cidades brasileiras, no período de 1991-2006, confirmando a tese de Llop Torné e Bellet Sanfeliu (1999) de uma polarização e primazia urbana desproporcional no território dos países menos desenvolvidos.

Diante dessa tabela, pode-se concluir que São Paulo é maior, em média, para o período de 1991-2006, 1,77 vezes que a segunda maior cidade brasileira, o Rio de Janeiro. São Paulo também possui uma população semelhante à soma das populações das cidades de Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza, demonstrando, assim, o poder de sua primazia e polarização na rede urbana brasileira.

Tabela 03 – Brasil: ranking dos dez maiores municípios (1991-2006).

Municípios	1991		2000		2006	
	Total	Ranking	Total	Ranking	Total	Ranking
São Paulo	9.649.519	1º	10.434.252	1º	11.016.703	1º
Rio de Janeiro	5.480.768	2º	5.857.904	2º	6.136.652	2º
Salvador	2.077.256	3º	2.443.107	3º	2.714.018	3º
Fortaleza	1.768.637	5º	2.141.402	5º	2.416.920	4º
Belo Horizonte	2.020.161	4º	2.238.526	4º	2.399.920	5º
Brasília	1.601.094	6º	2.051.146	6º	2.383.784	6º
Curitiba	1.315.035	7º	1.587.315	7º	1.788.559	7º
Recife	1.310.259	8º	1.422.905	8º	1.688.524	8º
Manaus	1.011.501	13º	1.405.835	9º	1.515.052	9º
Porto Alegre	1.251.898	9º	1.360.590	10º	1.440.939	10º

Nota da tabela: * Os dados referentes ao ano de 2006 foram retirados da estimativa populacional realizada pelo IBGE, referente a primeiro de julho de 2006.

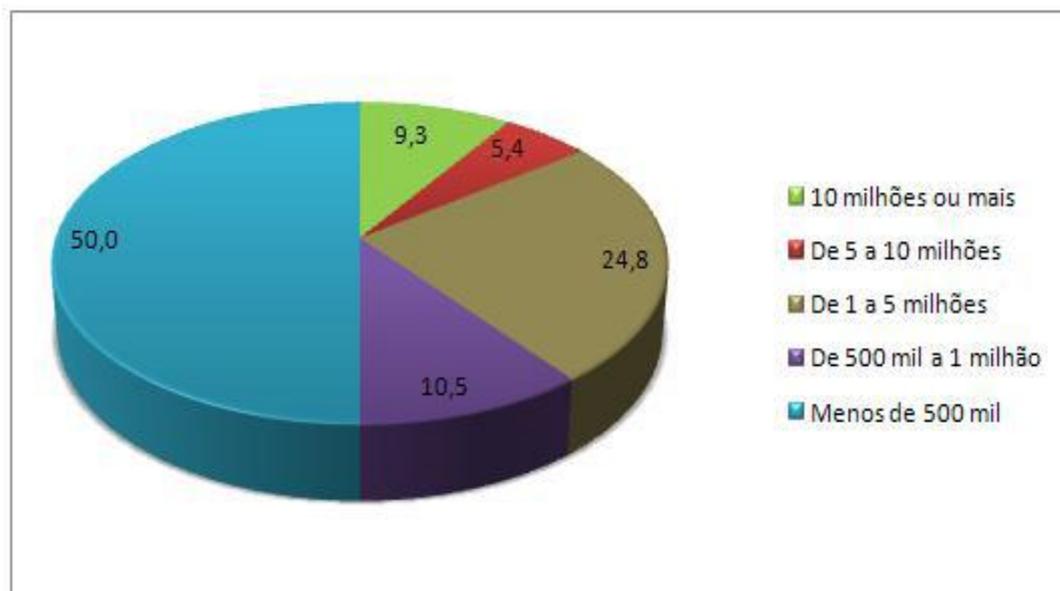
Fonte: Censos Demográficos: 1991 e 2000. Estimativa Populacional: 2006.

Além dos dados populacionais, o estudo realizado pelo IBGE no ano de 1993, intitulado Região de Influência das Cidades, destaca também a importância das metrópoles brasileiras, sendo que, entre elas, a que mais se destaca é a cidade de São Paulo, exercendo na rede urbana um nível de centralidade classificado como máximo (IBGE, 2003).

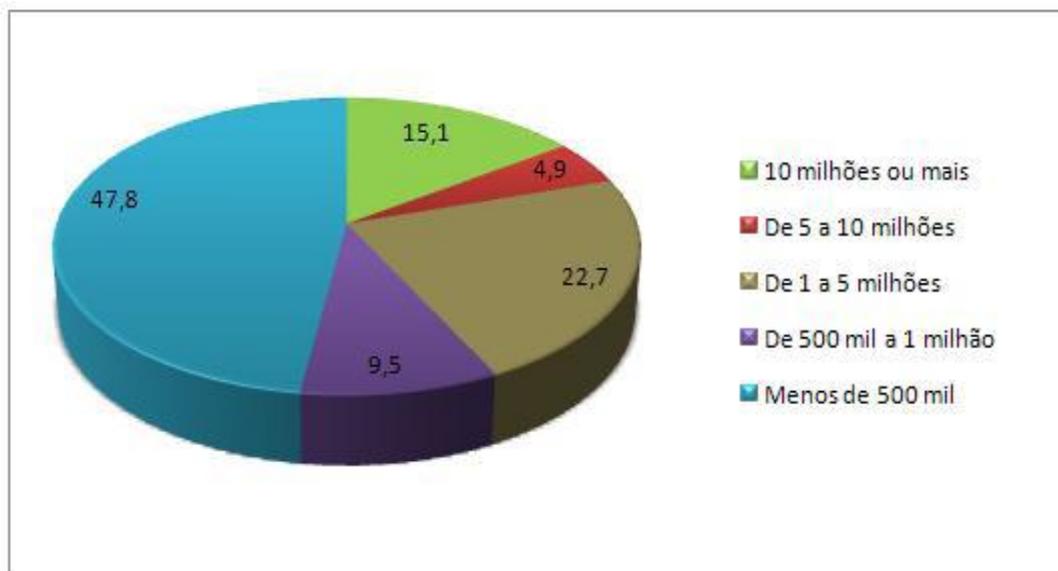
Apesar de toda a importância das megacidades e das cidades milionárias para a hierarquia urbana, 50% da população urbana mundial, no ano 2000, vivia em cidades de até 500 mil habitantes, conforme é possível ser observado na Figura 01. O mesmo aconteceu em relação à América Latina, onde 47,8% da população urbana viviam em cidades de até 500 mil habitantes, no ano 2000, enquanto 15,1% viviam em cidades com dez milhões ou mais habitantes (ver Figura 02).

É necessário ressaltar que o número de cidades com a população variando até 500 mil habitantes é muito superior ao número de cidades com dez milhões ou mais habitantes, dando, assim, o caráter de concentração populacional em algumas cidades.

Figura 01 – Mundo: % da população urbana (2000).



Fonte: Bellet Sanfeliu (2000, p. 05).

Figura 02 – América Latina: % da população urbana (2000).

Fonte: Bellet Sanfeliu (2000, p. 05).

Llop Torné e Bellet Sanfeliu (1999) demonstram que, historicamente, a maior parte da população mundial vivia em cidades com menos de 500 mil habitantes (ver Tabela 04). Entretanto, analisando as figuras 01 e 02 e a Tabela 04, é possível concluir que, apesar da maior parte da população mundial residir em cidades com população menor que 500 mil habitantes, a quantidade de pessoas residentes nas megacidades aumentou 1.350%, enquanto nas cidades de até 500 mil habitantes o aumento foi de 267,35%, no período de 1950 a 1990. Percentualmente, as megacidades, que absorviam 1,2% da população urbana mundial, em 1950, passaram a absorver, no ano 2000, 9,3% dessa população. Em sentido contrário, têm-se as cidades com menos de 500 mil habitantes, que dominavam, em 1950, 64,3% população urbana mundial, chegando, no ano 2000, com 50% dessa população.

Tabela 04 – Mundo: população urbana por classe de tamanho (1950-1990).

Classe de tamanho	1950		1970		1990	
	Pessoas*	%	Pessoas*	%	Pessoas*	%
10 milhões ou mais	12	1,6	44	3,2	162	6,8
De 5 a 10 milhões	42	5,5	130	9,6	157	6,6
De 1 a 5 milhões	140	18,7	265	19,5	482	20,4
De 500 mil a 1 milhão	73	9,8	123	9,1	278	11,8
Menos de 500 mil	481	64,3	795	58,6	1.286	54,4

Nota da tabela: * Em milhões de pessoas.

Fonte: Llop Torné e Bellet Sanfeliu (2000, p. 338).

Analisando o território brasileiro, percebe-se que o país também segue essa tendência mundial, uma vez que, segundo o Censo Demográfico de 1991, 66,93%, ou seja, 74.287.691 pessoas viviam nas cidades com até 500 mil habitantes, enquanto no ano 2000, segundo o Censo Demográfico, essa taxa subiu para 66,99%, equivalendo a 92.419.376 habitantes.

Apesar de residirem nessas cidades mais de 60% da população urbana brasileira, esta se distribui em vários núcleos urbanos, sendo que no ano de 1991 eram 5.483 núcleos, com uma média de 13.548,73 habitantes, e, no ano 2000, 5.477 núcleos, com a média de 16.874,08 habitantes.

Por outro lado, têm-se as cidades brasileiras com mais de um milhão de habitantes, que concentravam, em 1991, 27.123.809 pessoas, ou seja, 24,43% da população urbana do país, e, em 2000, 33.590.175 habitantes, o que equivalia a 24,34% da população urbana do Brasil. Apesar dos percentuais serem menores, a média por núcleo urbano é muito superior, atingindo o valor de 2.712.380,9 habitantes por núcleo urbano em 1991 e de 2.583.859,61 de habitantes por núcleo urbano em 2000. Para melhor compreensão do que foi dito, observe a Tabela 05.

Tabela 05 – Brasil: população urbana por classe de tamanho (1991-2000).

		Menos de 500 mil	De 500 a 1 milhão	1 milhão ou mais
1991	Total de habitantes (A)	74.287.691	9.579.509	27.123.809
	Quant. de núcleos (B)	5.483	14	10
	A/B	13.548,73	684.250,64	2.712.380,9
2000	Total de habitantes (C)	92.419.376	11.944.408	33.590.175
	Quant. de núcleos (D)	5477	17	13
	C/D	16.874,08	702.612,23	2.583.859,61

Fonte: Censos Demográficos: 1970, 1980, 1991 e 2000.

É diante dos quadros sobre a urbanização mundial e brasileira, apresentados nas tabelas 04 e 05, que surgem os estudos com interesses pelas cidades médias, seja pela grande concentração de população em poucas cidades ou pela pequena concentração de população em muitas cidades, gerando, como resultado disso, uma desigualdade no sistema urbano mundial e, conseqüentemente, um desenvolvimento territorial desigual. Dessa forma, conforme afirma Pereira (2005), entender os papéis desempenhados pelas cidades médias nesse contexto contribuiu, sobremaneira, para a compreensão da urbanização como resultado de um processo desigual no espaço e no tempo, uma vez que essas cidades não são mais somente centros urbanos com funções intermediárias na rede

urbana, mas, sim, cidades com capacidade de participar de relações que se estabelecem em níveis nacionais e internacionais, sejam centros urbanos de maior ou menor importância na hierarquia urbana.

2. A origem dos estudos das cidades médias

Buscando resgatar a origem dos estudos das cidades médias, Amorim Filho (1984), Amorim Filho e Serra (2001) e Marques da Costa (2002) afirmam que as principais contribuições para o estudo dessas cidades surgiram na década de 1970, na França, junto com o VI Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1971-1975). Nesse sentido, Amorim Filho e Serra (2001) afirmam que existiam três motivos que estavam na base das preocupações com o tema das cidades médias na década de 1970, quais sejam:

- a exacerbação de problemas de desequilíbrios urbano-regionais;
- o agravamento da qualidade de vida nas grandes aglomerações urbanas, bem como o aumento acelerado dos problemas sociais aí verificados;
- a frágil organização hierárquica das cidades, e obviamente, o fluxo insuficiente das informações e das relações socioeconômicas nas redes urbanas de maior parte dos países do mundo, com reflexos negativos sobre o funcionamento dos sistemas políticoeconômicos (sejam eles de orientação capitalista ou socialista). (AMORIM FILHO e SERRA, 2001, p. 05).

Ainda segundo esses autores, as preocupações com as cidades médias remetem à Europa do pós Segunda Guerra Mundial, quando se manifestavam novas preocupações com o planejamento do território. Esse período ficou conhecido como o do aménagement du territoire¹¹ (AMORIM FILHO e SERRA, 2001).

Conforme Amorim Filho (1984, p. 06), o aménagement du territoire [...] “resulta de uma reflexão geográfica, de uma reflexão sobre a procura de uma distribuição mais equilibrada das atividades, das riquezas e dos homens sobre o espaço nacional e regional”.

Diante das idéias apresentadas por Amorim Filho (1984) e Amorim Filho e Serra (2001) é possível constatar que o interesse pelas cidades médias, surge entre outros motivos, relacionado com a preocupação do crescimento desordenado de algumas cidades e a conseqüente perda de qualidade de vida das populações residentes nelas.

Na França, vários esforços foram feitos para a aplicação dos princípios do aménagement du territoire, principalmente em função do desequilíbrio que existia na rede urbana desse país, uma vez que Paris enfrentava vários problemas que foram gerados pelo desequilíbrio do seu gigantismo e pelas fragilidades urbanas e econômicas do restante do espaço nacional francês (AMORIM FILHO e SERRA, 2001). Percebe-se, então, a

necessidade de investimentos em políticas de desenvolvimento de centros urbanos que desempenhassem papéis intermediários na rede urbana do país, exercendo, assim, a função de núcleos descentralizadores.

De acordo com Amorim Filho e Serra (2001), na primeira etapa do programa, que aconteceu no período de 1954 a 1962, as intervenções do aménagement du territoire possuíam caráter setorial, ou seja, os investimentos em indústria, em produção energética, etc. eram feitos em algumas cidades, em detrimento de outras. Apesar dos investimentos pontuais, visava-se, com isso, a descentralização e desconcentração territorial.

Buscando uma coordenação mais eficaz dessas políticas, foi criada na França a Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), que tinha como objetivo tratar de forma diferenciada as cidades que exerceriam papéis de articulação do território (AMORIM FILHO e SERRA, 2001).

Diante desse quadro criado pela DATAR, em 1963, iniciou-se um período de harmonização do território, ou seja, cidades classificadas como “metrópoles de equilíbrio” ganharam destaque na rede urbana francesa, fazendo com que Paris não figurasse mais sozinha em território francês. Segundo Amorim Filho (1984), essas cidades eram aglomerações metropolitanas com populações variando entre 100 mil e um milhão de habitantes.

A consagração dessa política de “metrópole de equilíbrio” se deu, de acordo com Amorim Filho (1984), com o V Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do governo francês, no ano de 1966.

Apesar de essas cidades terem contribuído para a diminuição das desigualdades territoriais na França, com o passar do tempo, elas começaram a drenar os capitais e os recursos humanos de suas regiões de influências, criando o mesmo problema que Paris criava em nível nacional (AMORIM FILHO, 1984). Portanto, visando diminuir os efeitos dessas polarizações regionais, em 1971, com o VI Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, buscou-se integrações mais adequadas entre as “metrópoles de equilíbrio” e o seu espaço regional. Nesse propósito, Amorim Filho e Serra (2001, p. 07) afirmam que:

[...] para uma integração mais adequada entre as metrópoles de equilíbrio e o espaço regional a ela ligado, um certo número de cidades aí localizadas deveria exercer a função de relais entre as metrópoles de equilíbrio, as pequenas cidades e o mundo rural. Desse modo, uma política para as cidades médias (que poderiam cumprir essa função de relais) era uma consequência lógica do aprofundamento da orientação de descentralização e de procura por maior equilíbrio. (Grifos dos autores).

Marques da Costa (2002), comentando sobre os principais objetivos do VI Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, afirmou que para se atingir os objetivos propostos –

distribuição equilibrada de emprego, desenvolvimento da região oeste do país e reforço das regiões de fronteira – era necessário um suporte territorial que [...] “dependia da existência de uma rede urbana equilibrada e para qual era fundamental o reforço das cidades médias.” (MARQUES DA COSTA, 2002, p. 104). A autora ainda afirma que [...] “as cidades médias se inscreviam na continuidade das políticas das ‘metrópoles de equilíbrio’ cujo aparecimento não se podia conceber num contexto isolado, quer no plano da produção, quer no consumo, nos serviços e em outros aspectos.” (MARQUES DA COSTA, 2002, p. 104).

Assim, percebe-se que as cidades médias exerciam papéis de intermediação no sistema urbano francês, funcionando, como afirmou Amorim Filho e Serra (2001), como relays, evitando o crescimento desordenado das grandes cidades e a defasagem das pequenas e gerando, assim, maior homogeneidade do território.

Outro importante estudo sobre as cidades médias francesas foi o realizado por Joseph Lajugie, no ano de 1974, e publicado em forma de livro com o seguinte nome: *Les villes moyennes*. Nesse estudo, o referido autor apresentou duas partes distintas: na primeira destacou a importância das cidades médias para a rede urbana francesa, ressaltando o oferecimento de uma qualidade de vida superior aos seus habitantes; na segunda questionou a viabilidade de uma política pública voltada para as cidades médias (MARQUES DA COSTA, 2002). Apesar dessa dualidade, Marques da Costa (2002) afirma que, de acordo com o estudo realizado por Lajugie (1974), as cidades médias francesas deveriam apresentar as seguintes características para a implantação de políticas públicas específicas voltadas a elas:

- constituir centros de emprego industrial e terciário alternativo às grandes cidades para a população que migre dos territórios rurais envolventes;
- oferecer alojamento e equipamentos coletivos à população que chega e reside na cidade;
- dispor de serviços públicos (educação, saúde, cultura, desporto, lazer) capazes de oferecer aos seus habitantes qualidade de vida urbana;
- possuir meios de comunicação que não só assegurem a sua ligação aos níveis mais elevados da hierarquia urbana, como também ao espaço rural envolvente;
- assegurar a coesão regional, no sentido da não exclusão do espaço rural envolvente. (MARQUES DA COSTA, 2002, p. 105).

Assim, constata-se, mais uma vez, a importância das cidades médias, observando seus papéis de intermediações na rede urbana, na desconcentração e descentralização do capital e no oferecimento de melhor qualidade de vida para os seus habitantes.

É nesse mesmo contexto de desconcentração populacional, de capital e de fluxos que surge no Brasil, na década de 1970, o Programa Nacional de Apoio às Capitais e

Cidades de Porte Médio (PNCCPM). Esse programa foi uma iniciativa da Comissão Nacional de Política Urbana e compunha o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), implantado em 1975, durante o governo militar brasileiro.

Segundo Steinberger e Bruna (2001), foi com o II PND que surgiu a primeira política urbana nacional brasileira, que tinha como base para suas propostas as seguintes questões:

- a velocidade acelerada do processo de urbanização que gerou uma sociedade predominantemente urbana;
- o desequilíbrio do sistema urbano como a metropolização prematura, a proliferação de grandes aglomerados urbanos e a pulverização de pequenas cidades, 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 urbanos. (Grifos das autoras) (STEINBERGER e BRUNA, 2001, p. 43-44).

Percebe-se, assim, que a preocupação com o crescimento acelerado de algumas cidades em detrimento de outras permeava tanto a política francesa como a brasileira, levando os órgãos oficiais desses governos a criarem políticas públicas de contenção de crescimento e de desenvolvimento mais homogêneo do território. Dessa forma, a Comissão Nacional de Política Urbana definiu como objetivo para o desenvolvimento urbano brasileiro promover uma melhor estruturação do sistema urbano, almejando maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e a elevação dos padrões de urbanização e de qualidade de vida das populações (STEINBERGER e BRUNA, 2001). Para isso, era necessário:

[...] a implementação de regiões metropolitanas; a identificação das funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; e a definição de pólos secundários. [...] 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 do 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. (Grifo das autoras) (STEINBERGER e BRUNA, 2001, p. 43-44).

As estratégias regionais traçadas pela Comissão Nacional de Política Urbana do II PND, apontadas por Steinberger e Bruna (2001), também foram trabalhadas por Pontes (2001). Em seu texto, a autora indica que essas estratégias foram projetadas no nível das macrorregiões brasileiras e previam que:

Na região Sudeste previa-se:

- a coordenação dos investimentos em infra-estrutura e a regulamentação do uso do solo nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, de modo a conter a taxa de crescimento dessas metrópoles e induzir à descentralização das atividades produtivas, particularmente das indústrias, para centros periféricos de médio porte que apresentassem potencialidades locacionais;
- o planejamento da expansão e reforço da infra-estrutura urbana das cidades beneficiárias da desconcentração funcional intraregional, com atuação preferencial sobre os núcleos urbanos com mais de 50.000 habitantes;
- a dinamização das funções urbanas de apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais desempenhadas por cidades de médio e pequeno porte.

Na região Sul pretendia-se alcançar:

- a dinamização e promoção das atividades de planejamento integrado, infra-estrutura urbana e equipamento social, atuando, preferencialmente, nos centros urbanos com população superior a 50.000 habitantes.

Na região Nordeste, a estratégia urbana visava:

- ao crescimento das atividades produtivas e à melhoria na infraestrutura funcional e no equipamento social das capitais dos estados e dos pólos secundários regionais;
- à dinamização dos núcleos urbanos regionais que exerceriam ou viriam a exercer funções de polarização do desenvolvimento regional através de apoio às atividades produtivas e dos investimentos em infra-estrutura urbana e equipamento social. A esses núcleos caberia importante função na contenção do processo migratório e no apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais.

Nas regiões Norte e Centro-Oeste, a estratégia tentaria:

- a promoção dos núcleos urbanos de ocupação, estrategicamente selecionados ao longo das grandes rodovias de integração nacional, bem como em função das potencialidades sub-regionais para o desenvolvimento agropecuário, agroindustrial e agromineral. (PONTES, 2001, p. 569-570).

É nesse contexto histórico apresentado por Steinberger e Bruna (2001) e Pontes (2001) que surgiu, junto à implantação do II PND, o Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio, criado no ano de 1976.

Tal programa tinha como objetivos: i) propiciar novos pólos de desenvolvimento; ii) desconcentrar a população e as atividades econômicas; iii) criar novos empregos; iv) reduzir disparidades de renda.

Para isso, foram traçados os seguintes pressupostos: i) existência de relações entre a aglomeração e o desenvolvimento; ii) possibilidade de concentrar os investimentos governamentais.

Para alcançar tais objetivos, de acordo como os pressupostos estabelecidos, um método deveria ser traçado, que foi o seguinte: i) concentrar ações do governo; ii) atingir certos níveis de estrutura urbana; iii) atingir determinada escala nas aglomerações.

Diante de tudo isso, os centros urbanos foram classificados de duas formas:

- i) centros com função de desconcentração (alternativas para Rio de Janeiro e São Paulo);
- ii) centros com função de dinamização (nas regiões que se pretende desenvolver).

Segundo Pontes (2001, p. 571), o programa propôs, para os centros com função de desconcentração, melhorias nos sistemas de transportes e de comunicações em nível regional, estímulo e garantia de espaço e infra-estrutura para o setor secundário, criação de distritos industriais, promoção da indústria local e proteção ao meio ambiente. Já para os centros com função de dinamização, foram propostas melhorias nas redes de transportes regionais, apoio à comercialização e estocagem de produtos primários, facilidade de crédito para as indústrias regionais, desenvolvimento das redes de telecomunicações, construção de equipamentos sociais urbanos e qualificação de mão-de-obra.

O Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio surgiu em um período em que, conforme Andrade e Lodder (1979), o Brasil passava por uma nova etapa de consolidação da rede urbana, com a concentração da população nas metrópoles, atraída pelo desenvolvimento delas, e com o aparecimento de subsistemas regionais ligados às metrópoles regionais. Nesse contexto, os autores destacam que:

Estabeleceu-se, assim, uma estrutura urbana com centros primazes que dominavam uma hierarquia de cidades nos espaços periféricos. Desta forma, um número reduzido de metrópoles concentra tanto as atividades dinâmicas de alcance regional e/ou nacional, como a direção e a propagação do processo de mudanças tecnológicas e inovações em geral. Resultou daí uma estrutura urbana “multi-hierarquizada” baseada em cidades primazes, com vasta rede de pequenas cidades sem função complementar às grandes metrópoles, servindo apenas como uma ponte entre o campo e o meio urbano desenvolvido. (ANDRADE e LODDER, 1979, p. 29).

Além de possuir um sistema urbano caracterizado por sua forma primaz, o Brasil, na década de 1970, possuía também uma distribuição desigual dos centros, com concentração significativa (62%) dos 50 maiores municípios¹³ na região litorânea (ANDRADE e LODDER, 1979). Amorim Filho e Serra (2001) afirmam que essa concentração foi reflexo da herança econômica agroexportadora e da incapacidade do processo de substituição de importações distribuir regionalmente os investimentos produtivos. Tudo isso cria, então, um acúmulo de

funções nas metrópoles, fazendo com que elas se tornem um problema para o desenvolvimento territorial do país, uma vez que elas próprias ampliam as desigualdades econômicas e sociais em relação às cidades de menor tamanho.

A diferença entre metrópole e cidade pequena não foi o único problema do sistema urbano brasileiro na década de 1970. Nesse período, as desigualdades presentes nas grandes regiões foram marcantes no Brasil, pois o distanciamento entre metrópole e cidade pequena variava ao longo das regiões, sendo que nas regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste) a quantidade de centros de intermediação eram maiores, conforme destacam Andrade e Lodder (1979, p. 33):

[...] na medida em que passamos das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas, observa-se um aumento no número das cidades intermediárias, ao invés de um aumento na participação das metrópoles e, por outro lado, de pequeno aumento da participação da população das cidades pequenas, resultando, assim, na distribuição mais homogênea das cidades, segundo seu tamanho.

Assim, tentando diminuir as desigualdades territoriais brasileiras, foi implantado o Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio no Brasil. Esse programa foi o primeiro estudo realizado no Brasil que envolveu as cidades médias. Diante disso, na próxima seção deste trabalho, pretende-se analisar, além desse programa, os estudos realizados no Brasil sobre as cidades médias, destacando o caminho metodológico de cada um deles.

3. Cidades médias: estudos e metodologias brasileiras

Nessa parte do trabalho serão realizadas análises dos estudos brasileiros sobre as cidades médias, tendo como principal foco de análise as metodologias utilizadas/propostas por cada trabalho.

O Programa de Cidades de Porte Médio teve como objetivos principais criar novos pólos de desenvolvimento no sistema urbano e atuar na desconcentração populacional e econômica brasileira. Para isso, o governo federal propôs políticas estratégicas de desenvolvimento das cidades médias, visando diminuir as desigualdades regionais brasileiras.

Amorim Filho e Serra (2001) afirmam que as cidades médias, na década de 1970, possuíam papéis estratégicos na rede urbana brasileira, atuando, principalmente, na redução das disparidades regionais, na orientação dos fluxos migratórios, no desenvolvimento regional com manutenção da taxa de crescimento nacional e na

multiplicação de postos avançados de expansão do sistema socioeconômico nacional. Nesse mesmo sentido, Steinberger e Bruna (2001) afirmam que:

O Programa de Cidades de Porte Médio foi instituído em 1976, no âmbito da CNPU¹⁴, 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. (STEINBERGER E BRUNA, 2001, p. 52).

Em consonância com os papéis desempenhados pelas cidades médias na rede urbana da década de 1970, o PNCCPM, na pessoa de Michael Rochefort, então assessor da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas (CNPU) do Ministério do Planejamento, propôs esta classificação das cidades médias brasileiras: i) as cidades médias integradas à rede urbana; e ii) as cidades médias situadas às margens das redes urbanas hierarquizadas (PONTES, 2001).

De acordo com Pontes (2001), as cidades médias que estavam integradas à rede urbana eram aquelas que se encontravam nas regiões de influência das metrópoles do Sul e Sudeste brasileiro, além de algumas cidades instaladas nas zonas litorâneas próximas a Salvador e Recife. Já o grupo das cidades que estavam às margens das redes urbanas hierarquizadas era formado por centros urbanos que desenvolviam atividades que não dependiam diretamente dos outros centros da rede urbana hierarquizada, pois “os fluxos econômicos que os unem às cidades mais importantes, não constituem, efetivamente, a essência de seu papel na organização da economia e do espaço que os cercam.” (PONTES, 2001, p. 575).

Esses dois grandes grupos de cidades médias podem ser subdivididos em diferentes tipos de cidades, conforme a Quadro 01.

Quadro 01 – PNCCPM: tipos de cidades médias (década de 1970).

Cidades médias integradas à rede urbana:	Cidades médias situadas às margens da rede urbana hierarquizada:
Cidades médias que recebem o impacto direto do atual crescimento industrial das metrópoles.	Cidades médias que constituem centros terciários das zonas de agricultura tradicional.

Cidades turísticas e de estâncias termais.	Cidades médias que servem de ponto de apoio às atuais zonas de colonização agrícola.
Cidades médias complexas.	Cidades médias essencialmente administrativas.
	Cidades médias que canalizam produtos básicos destinados a exportação

Fonte: organizado a partir de Pontes (2001).

A fim de atingir os objetivos propostos, foram criados critérios para a seleção das cidades que seriam beneficiadas pelo PNCCPM, uma vez que a proposta original não dava conta de atingir todas as cidades médias da época.

Os critérios foram divididos em duas categorias, sendo a primeira relacionada aos aspectos interurbanos das cidades e o segundo aos aspectos intra-urbanos.

Os aspectos interurbanos receberam o nome de critérios espaciais e foram subdivididos em quatro variáveis, quais eram: relevância regional, localização em relação aos eixos principais, existência de programas especiais na área, distância de outras aglomerações ou centros e posição estratégica. Os aspectos intra-urbanos foram subdivididos em dimensões demográficas, desempenho recente, grande proporção de migrantes recentes, estrutura da população economicamente ativa (PEA), pobreza urbana e evolução urbana recente (SERRA, 1991).

Entre as variáveis dos critérios espaciais, a relevância regional era entendida de forma relativa, ou seja, o destaque que a cidade possuía frente às outras cidades da microrregião, da mesorregião ou do estado. Assim, uma cidade média em uma região poderia ser uma cidade pequena em outra, demonstrando, assim, os diferentes papéis desempenhados pelas cidades de acordo com suas regiões. Já o indicador localização em relação aos eixos principais era bastante subjetivo, uma vez que os eixos foram definidos em função de condicionantes geográficos, de sistemas de transportes, de sistemas de comunicação, etc. Esse critério estava relacionado diretamente com o desenvolvimento tecnológico do território (PONTES, 2001).

A variável existência de programas especiais na área estava relacionada com a implantação de projetos especiais de desenvolvimento, vinculados aos grandes investimentos, por exemplo, instalação de unidades produtivas. Segundo Serra (1991), foi nesse item que se percebeu uma separação entre a política econômica governamental e a política urbana, pois no processo de instalação de unidades produtivas os critérios utilizados eram os técnicos e os econômicos, usualmente utilizados pelas indústrias, somados a alguns condicionantes. Esse distanciamento entre a política econômica governamental e a política de apoio às cidades se tornou a maior contradição no desenvolvimento do PNCCPM, conforme destacou Serra (1991, p. 91).

A distância de outras aglomerações ou centros estava relacionada com a inclusão ou não de determinadas cidades no PNCCPM, ou seja, cidades como Juazeiro e Petrolina, no Nordeste brasileiro, deveriam fazer parte do programa juntas, em função de suas estreitas relações, da mesma forma que cidades que se encontravam mais isoladas também deveriam ser incluídas, estimulando o desenvolvimento territorial do país (PONTES, 2001).

Por fim, tem-se a posição estratégica como a última variável dos critérios espaciais para a seleção das cidades que participariam do PNCCPM e se refere, segundo Serra (1991, p. 91), [...] “aos aspectos econômicos e físicos, tais como proximidade a recursos econômicos importantes ou a nós do sistema de transporte regional”. Tanto a posição estratégica como a relevância regional era variável ao longo do território, alterando-se de acordo com o desenvolvimento da região em que a cidade encontrava-se inserida.

Com relação aos critérios intraurbanos, a dimensão demográfica foi uma das variáveis consideradas. Apesar do perigo de se engessar um programa devido a critérios matemáticos, o PNCCPM utilizou esse critério, conforme afirma Serra (1991), de forma bastante elástica, permitindo a inclusão de centros urbanos com diferentes tamanhos demográficos.

Outra variável referente aos critérios intra-urbanos utilizada na escolha das cidades foi o desempenho recente, que se referia ao dinamismo econômico dos centros urbanos nos anos próximos à implantação do PNCCPM, ou seja, na década de 1970. Já a grande proporção de migrantes recente estava ligada à taxa de crescimento das cidades em função da migração. Essa variável foi importante na mensuração do crescimento e na conseqüente proposição de políticas públicas para os centros urbanos de porte médio, pois os planos de intervenções deveriam ser elaborados de acordo com o crescimento das cidades. Relacionada à variável referente à população, tem-se também a estrutura da PEA, principalmente aquela ligada ao setor secundário. Essa variável foi fundamental para a proposição de políticas públicas, tendo em vista que os objetivos do programa eram desconcentrar a população, as atividades econômicas e criar novos empregos (PONTES, 2001).

A pobreza urbana foi outra variável considerada para a escolha das cidades, pois de acordo com Serra (1991, p. 92), a necessidade de investimentos em função do desequilíbrio na distribuição de renda foi um critério considerado para inclusão das cidades no PNCCPM, uma vez que existia uma esperança quanto aos investimentos que o programa traria para as cidades escolhidas, amortecendo, assim, a desigualdade social presente.

Por fim, a última variável considerada no critério intra-urbano foi a evolução urbana recente, que estava ligada à taxa de crescimento da população urbana do centro analisado. A taxa de crescimento está diretamente relacionada com a qualidade de vida da população, pois quanto pior a qualidade de vida, menor a taxa de crescimento, em função da

emigração. O contrário também é válido, ou seja, quanto melhor a qualidade de vida da população, maior o recebimento de migrantes e, conseqüentemente, o aumento da taxa de crescimento urbano. Assim, para aquelas cidades que tivessem essa taxa em declínio, seria necessária uma intervenção, podendo a cidade ser ou não pertencente ao PNCCPM.

Apesar das críticas apontadas por Amorim Filho (1984), Rochefort (1998), Pontes (2001), Steinberger e Bruna (2001) e Serra (1991) ao PNCCPM, os critérios de seleção das cidades estavam coerentes com os objetivos propostos, sendo que o insucesso do PNCCPM esteve mais relacionado à ingerência do governo e à falta de verba para financiamento do programa do que aos critérios utilizados para a seleção das cidades que participariam do programa. Assim, Amorim Filho (1984) afirma que os principais problemas do programa foram:

- falta de estudos suficientes sobre a realidade urbana local, regional e nacional, sobretudo no concernente ao nível das cidades de porte médio, para servirem de subsídios seguros para a seleção de cidades e formulação de projetos;
- limitada capacidade de acompanhamento e de gerenciamento de projetos por parte das administrações locais e, até mesmo, estaduais;
- escassez de recursos a aplicar. (AMORIM FILHO, 1984, p. 23).

Apesar das críticas ao PNCCPM, as cidades médias, na década de 1970, possuíam grande importância para o sistema urbano brasileiro, sendo responsáveis pelo equilíbrio interurbano e urbano regional das regiões onde elas se situavam e pelo interrompimento dos fluxos migratórios rumo às metrópoles e às grandes cidades. O desenvolvimento das cidades médias (multiplicação e crescimento) era necessário e inevitável para o período de evolução pelo qual passava a sociedade urbana brasileira (AMORIM FILHO, 1984). O autor ainda completa que:

[...] a cidade média é cada vez mais necessária porque representa uma das alternativas de manutenção do sistema socioeconômico vigente, não importando aqui, em última análise, sua orientação ideológica. O mau funcionamento gerado pela concentração exagerada de homens, de atividades e de capitais tem que ser corrigido de algum modo: nesse caso, as cidades médias representam válvulas de desconcentração que conseguem minimizar o mau funcionamento. Nas cidades médias não se manifestam com a mesma intensidade os problemas que causam o mau funcionamento do sistema socioeconômico: deseconomias externas, altos preços dos terrenos, salários elevados, custosos deslocamentos residência-trabalho, problemas sociais diversos. A cidade média, ao contrário, oferece terrenos e preços mais acessíveis, mão-de-obra às vezes numerosa em disponibilidade, não concentrada geograficamente e, portanto, de organização mais difícil como grupo de pressão e que se contenta, em geral, com salários mais baixos. (AMORIM FILHO, 1984, p. 11-12).

As cidades médias também serviam como locais propícios à localização de estruturas comerciais voltadas para a distribuição de mercadorias nas regiões onde se

localizavam, com sistema de transporte mais eficiente do que os presentes nos grandes centros urbanos. Também eram locais importantes para o desenvolvimento do sistema socioeconômico nacional, atuando como redistribuidoras da produção e dos valores de capitais (AMORIM FILHO, 1984).

Sendo assim, Amorim Filho e Serra (2001) afirmam que, além dessas cidades atuarem na redução das diferenças regionais, elas também eram responsáveis por reorientações nos fluxos migratórios, absorvendo parte da população que migraria para as metrópoles, evitando, com isso, o aumento dos problemas sociais e ambientais já existentes nos grandes centros urbanos.

Outra função desempenhada pelas cidades médias na década de 1970 era a de atuar na diminuição dos desníveis regionais de produtividade do setor industrial.

Essas cidades estariam inseridas nos limites espaciais que não prejudicariam o desenvolvimento dos níveis de produtividade atingidos pelas indústrias ao longo dos anos. Diante desse quadro de desconcentração concentrada, as cidades médias foram fundamentais para a distribuição espacial das riquezas nacionais e para a busca de níveis de produtividade compatíveis com as exigências de competitividade impostas pela economia global.

Na mesma linha de raciocínio, Pontes (2001) afirma que:

[...] a classe intermediária de hierarquia constitui um intervalo de variação do tamanho urbano muito favorável à eficiência industrial. É aliás, o que apresenta melhores possibilidades de tirar partido da crescente divisão do trabalho e das especializações que se processam no âmbito do sistema de cidades, tendo em vista, o alcance de estágios mais complexos do processo de industrialização. Isso permite definir uma estratégia redistributivista com considerável margem de segurança, em face dos riscos de perda da eficiência do setor industrial, facultando, pois, o estabelecimento de uma política de desenvolvimento regional/urbano, com bases sólidas de compromisso entre objetivos de qualidade e de eficiência. (PONTES, 2001, p. 594).

De acordo com os autores anteriormente citados, é possível concluir que as cidades médias possuíam papéis significativos na rede urbana brasileira da época, justificando, assim, a tentativa governamental de implantação e desenvolvimento do PNCCPM.

É nesse sentido de avaliação da importância das cidades médias no cenário urbano brasileiro que Andrade e Lodder (1979) realizaram um estudo do sistema urbano brasileiro dando enfoque às cidades médias, que foi publicado na forma de livro, com o seguinte título: Sistema Urbano e Cidades Médias no Brasil¹⁷. Apesar de ser um trabalho do final da década de 1970, esse estudo é uma importante referência metodológica para as atuais pesquisas desenvolvidas sobre essas cidades, uma vez que organizou, sistematicamente, uma metodologia própria para os estudos das cidades médias. A análise pormenorizada

dessa pesquisa será realizada na próxima seção deste trabalho, que se apresenta em seguida.

Referências Bibliográficas

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. Cidades médias e organização do espaço no Brasil. **Revista Geografia e Ensino**, Belo Horizonte, v. 2, nº 5, p. 5-34. 1984.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento Urbano e Regional. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 01-34.

ANDRADE, Thompson; LODDER, Celsius. **Sistema urbano e cidades médias no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979. 147 p.

BELLET SANFELIU, Carme. **Ciudades intermedias y urbanización mundial: una visión general a finales del siglo XX**. Resistência: [s.n.], 2000. 6p.

BELLET SANFELIU, Carme; LLOP TORNÉ, Josep Maria. **Ciudades intermedias: perfiles y pautas**. Lleida: Ajuntament de Lleida, 2003. 295p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censos Demográficos: 1970, 1980, 1991 e 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acessado em: 02 ago. 2006.

LLOP TORNÉ, Josep Maria; BELLET SANFELIU, Carme. Ciudades intermedias y urbanización mundial: presentación del programa de trabajo de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA). In: BELLET SANFELIU, Carme; LLOP TORNÉ, Josep Maria (Org.). **Ciudades intermedias: urbanización y sostenibilidad**. Lleida: Milenio, 2000. p. 325-347.

MARQUES DA COSTA, Eduarda. Cidades médias: contributos para a sua definição. **Revista Finisterra**, Lisboa, vol. XXXVII, n. 74, p. 101-128, 2002.

PEREIRA, Anete Marília. A propósito das cidades médias: algumas considerações sobre Montes Claros. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE CIDADES MÉDIAS, 1., 2005, Presidente Prudente. **Anais...** Presidente Prudente: GASPERR/UNESP, 2005. p. 1-13.

PONTES, Maria Beatriz Soares. As cidades médias brasileiras: os desafios e a complexidade do seu papel na organização regional (década de 1970). In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. São Paulo: UNESP/FCT, 2001. p. 569-607.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª ed. São Paulo: EDUSP, 2005. 174p.

SERRA, Geraldo. O Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM. In: _____. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo: Nobel, 1991. p. 88-104.

STEINBERG, Marília; BRUNA, Gilda Collet. Cidades médias: elos do urbanoregional e do público-privado. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 35-77.