

# EM BUSCA DOS SENTIDOS QUE PERMEIAM A CIDADE MÉDIA

Virgínia Holanda<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente trabalho contempla algumas reflexões sobre as cidades médias, destacando aspectos referentes ao Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio - PNCCPM na década de 70, ao crescimento do número de cidades médias não metropolitanas e o seu papel na urbanização brasileira nos anos 80. Faz ainda algumas colocações sobre a retomada de interesse do capital por essas cidades. Finalmente destaca-se a necessidade de estudos que dêem conta das bases de “desenvolvimento” das cidades médias.

## ABSTRACT

The present work treats some reflections about medium cities, bringing out aspects toward the PNCCPM – National supported Program of the capital and medium cities in the seventies decade, the growing number of the medium cities and the role of it into the Brazilian urbanization process in the 1980's. We still do some statements about the interest retaking of the capital by these cities. Finally, it brings out the necessity of some studies that is related to the basis of the medium cities 'development'.

Após 1945, o espaço mundial vive uma nova etapa histórica, cuja força se manifesta no mundo das relações econômicas, sociais, políticas, científicas, tecnológicas, com reflexos em todos os espaços, das grandes metrópoles aos menores e mais longínquos aglomerados humanos.

Esse momento é conduzido pelo capital transnacionalizado, cuja expansão é possibilitada pelo desenvolvimento e avanço constante da ciência, da técnica e das comunicações. A teia de informações cria e reforça as relações entre todos os lugares em todos os níveis de escala, como escreve Ianni (1997; 61): **os atores principais responsáveis pela reorganização do mapa econômico do mundo são as corporações transnacionais, envolvidas em uma luta dura e canibalesca pelo controle do espaço econômico.**

Esta tendência à mundialização continua sendo guiada por um grupo que forma os centros econômicos mundiais, facilitados agora pela velocidade das informações. Nos países ditos periféricos, como é o caso do Brasil, os efeitos desta mundialização são sentidos pelo grau de dependência através dos novos papéis que lhes são conferidos.

**Em cada período, o sistema procura impor modernizações características, operação que procede do centro para a periferia. Não se trata de uma operação ao acaso. Os espaços atingidos são aqueles que respondem, em um momento dado, às necessidades de crescimento ou funcionamento do sistema, em relação ao seu centro (Santos 1985; 31).**

---

<sup>1</sup> Geógrafa, Professora Ms. do Curso de Geografia da UVA

Essa atual fase histórica, segundo Santos (1985), pode ser denominada de período técnico- científico- informacional, pois é resultado de uma interconexão, que envolve todos os níveis e todos os lugares agora organizados de acordo com esse processo produtivo que exige novas formas e novas funções para os lugares.

Esse meio técnico-científico-informacional se caracteriza pela transformação dos territórios nacionais em espaços nacionais da economia internacional: aceleração de todas as formas de circulação e seu papel crescente na regulação das atividades localizadas; generalização do crédito; a multinacionalização das firmas; revolução informacional; etc.;

Essas ações influenciam sobremaneira na organização espacial do território brasileiro: São Paulo continua com o papel de comando, fazendo parte do sistema de cidades globais, como lembra Sassen (1999; *passim*): **é por meio da rede de cidades globais que a economia global é administrada, coordenada, planejada e servida.**

Mas à medida que o papel da metrópole nacional se fortalece e se modifica, há, paralelo a esse fenômeno, um papel de destaque reservado às metrópoles regionais brasileiras no que diz respeito a tecnologia, administração e serviços. É o momento também do crescimento das cidades médias, acontecendo assim a integração de subespaços funcionais.

A cidade média pensada no plano de escala é vista aqui como sendo aquela cidade que não é uma metrópole nem uma cidade pequena, mas uma aglomeração urbana significativa em termos demográficos, em funcionalidade e em relação à sua região, expressando e “gerando” certo dinamismo econômico, social, político, etc.

Dentro deste processo de globalização, as cidades médias sentem a força da circulação, facilitada sobretudo pelo estado que cria as condições para a entrada do capital externo, como as oportunidades de localizações produtivas; através dos transportes modernos, dos incentivos fiscais para as indústrias que se estabelecem e para os novos serviços, favorecendo um novo dinamismo dos fluxos.

O ritmo de crescimento acelerado nas grandes cidades e as possibilidades de desenvolvimento das cidades médias constituíram uma “preocupação” para o Governo Federal. Tal fato acabou por “exigir” uma reflexão deste em torno da problemática urbana, optando pois pela elaboração de uma “ação reformista” sobre o seu sistema de cidade, buscando interiorizar alguns serviços urbanos na tentativa de desconcentrar esses aglomerados. Segundo Rochefort (1998; 93) entre as tentativas de reorganização do território encontram-se as denominadas políticas das cidades médias.

É bem verdade que, no Brasil, o Governo Federal sempre procurou intervir de forma direta na “situação urbana de suas cidades”, porém pode-se afirmar que após os anos 70 a atuação do governo é intensificada, com o II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979. Este organiza o PNCCPM - Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio, que entre 1974 e 1978, através da Comissão Nacional de Política Urbana, dentro do Ministério de Planejamento.

O Programa tinha como objetivo principal o desenvolvimento de infra estrutura de algumas cidades médias, para aliviar o crescimento das metrópoles. Essas cidades atrairiam atividades e pessoas, proporcionando um crescimento da economia de suas respectivas regiões. Essa ação iria modificar a tendência de concentração econômica em determinadas áreas, que acabara por constituir uma rede urbana do tipo dendrítica Segundo Corrêa (1997), **esse tipo de rede desde o início concentra as principais funções econômicas [...] transformando-se em núcleo desmesuradamente grande em relação aos demais centros [...].**

Essas cidades seriam trabalhadas como potenciais pólos secundários, fortalecendo o papel regional das cidades longe dos grandes centros, com o poder público local promovendo políticas de incremento de infra-estrutura para atrair investimentos e contingentes migratórios, diminuindo, assim, os fluxos para as metrópoles. Quanto às cidades médias próximas às grandes, estas vivenciariam um possível surto industrial.

As bases de observação do Programa foram: o desequilíbrio considerável do sistema urbano brasileiro, o crescimento do sistema urbano ligado ao Sudeste do País, que, por sua vez, impulsionava o setor terciário, além de outros. Segundo Rocherfort (1998; *passim*), o

plano era uma tentativa de “racionalização do urbanismo”. Com isso, teria o Programa tendências iguais na região Nordeste, Norte e Centro-Oeste, enquanto nas cidades das regiões Sul e Sudeste, o objetivo maior era o de limitar o crescimento desordenado e aproveitar as deseconomias.

No primeiro momento de desenvolvimento do Programa, definiram-se os seguintes critérios para estabelecimento de uma cidade como sendo de porte médio: tamanho demográfico (cidades com mais de 50 mil habitantes na área urbana, com expressiva taxa de crescimento e fluxos migratório no período compreendido entre 60 e 70), dinamismo econômico e função regional. Mas o certo é que o critério se limitou ao contingente populacional, estabelecendo-se como cidades médias aquelas que tinham entre 50 mil a 250 mil habitantes. O Brasil contava na época com 95 cidades dentro deste padrão; optou-se por escolher apenas 37.<sup>2</sup>

Essa seleção gerou muita polêmica e pressões políticas, afinal de contas, existia uma ajuda financeira da qual poucas cidades iriam se beneficiar. No Estado do Ceará, entraram inicialmente Crato e Juazeiro do Norte. Em 1978, esse número foi revisto e a lista de cidades médias brasileiras foi então ampliada para 112. Foi neste momento que Sobral passou a fazer parte do grupo. Mas a ajuda financeira ao programa foi sendo reduzida aos poucos até chegar a um fundo mínimo em 1982 e o Programa chega aos anos 80 sem os resultados previstos.

A forma como foi conduzida a escolha das cidades é apontada como um dos fatores responsáveis pelo não “sucesso” do Programa, pois, embora tenha se definido critérios para tal escolha, não aconteceu um detalhamento do perfil de cada uma das cidades para em seguida ser realizada a escolha. Outro ponto polêmico foi, sem dúvida, relativo à ajuda econômica. Esta foi precária, a preocupação maior era com a formação de um quadro de recursos humanos junto às prefeituras, que posteriormente pensassem as formas de planejamento e intervenção.

Observou-se ainda a falta de sintonia do Programa com a política econômica do País, uma vez que os projetos de grandes investimentos, como de implantação de empresas estatais, políticas setoriais como a do BNH- Banco Nacional de Habitação não eram discutidos junto às equipes que trabalhavam as políticas urbanas e sim dentro de cada ministério ou diretamente com os governadores e prefeitos. Outro aspecto a considerar é que, embora o Programa reconheça a heterogeneidade do espaço urbano brasileiro, na prática essa questão não é considerada.

Não obstante esse projeto, a urbanização continuou crescendo de forma expressiva nas regiões metropolitanas. As cidades médias longe dos grandes centros se mantiveram com a mesma estrutura econômica, aumentando apenas a circulação de suas mercadorias, pois não se pode negar a melhoria das rodovias e dos transportes.

**A política das cidades médias racionalizou portanto uma necessidade atual de organização do espaço para o desenvolvimento industrial em suas estruturas dependentes. A política das cidades médias racionalizou portanto a necessidade vigente do sistema econômico. Em compensação, nas demais regiões as tentativas de desenvolvimento das cidades médias em espaços drenados (espaços de reprodução da força de trabalho) se chocaram com certo número de impossibilidade: elas não conseguiram encontrar os meios apropriados a uma arrancada que teria permitido mudar alguma coisa de significativo no sistema urbano regional (Rocheford 1998: 101).**

No final dos anos 80, apesar de não se ter adaptado o Programa, há fortes indícios de que as cidades médias não metropolitanas passam a ser vistas como palco importante dentro do atual processo da economia capitalista global que busca políticas urbanas agora norteadas sobretudo com o apoio do BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

to. O espaço brasileiro passa cada vez mais a inserir-se na reestruturação produtiva, com uma constante diminuição do papel do Governo Federal dentro de cada estado, e as implicações na produção do espaço acontecem em todas as escalas.

Em 1978, oito cidades foram escolhidas para receber apoio financeiro do BIRD. Em 1980, o benefício estende-se para mais três cidades. A partir de então a lista não pára de aumentar, pois o BIRD, a partir da década de 80 passa a demonstrar um crescente interesse pela cidade, sobretudo nos setores de Habitação, urbanização de lotes e favelas etc. Isso significa que dentro da lógica de reajuste estrutural dos países latino-americanos a cidade é vista como palco de eficácia na produção de riqueza. E a cidade média seria talvez o *locus* de dinamismo como nos países desenvolvidos.

**[...] nos países desenvolvidos há indícios de que a faixa de maior eficiência social na prestação de serviços urbanos situa-se nos centros de porte médio, onde os governos atendem comunidades menores e melhor organizadas e onde as externalidades negativas são de menor vulto. Tolosa, (In: Barat, 1979, p. 160).**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (1998), que adota como um dos critérios para reconhecimento de uma cidade como sendo de porte médio, o seu tamanho demográfico, ou seja, entre 100 e 500 mil habitantes, reconhece em estudos que nos anos 80 e 90, as cidades médias não param de crescer. Assim, o Brasil, em 1991, tinha 81 cidades médias não metropolitanas. Estas experimentaram na década de 80 uma taxa média de crescimento de 3,19%, significativamente superior àquela apresentada pela população metropolitana nacional, que foi de 1,98%. O crescimento populacional destas cidades é atribuído nestas pesquisas, como não poderia deixar de ser, aos fluxos migratórios.

Neste contexto, muitas são as políticas elaboradas para atender às exigências da reestruturação econômica destas cidades, que passam a ter um papel estratégico a desempenhar na “desconcentração” espacial da indústria. Como lembra Barat (1979; *passim*) [...] **a classe intermediária da hierarquia entre 100 e 500 mil habitantes constitui um intervalo de variação do tamanho urbano propício ao sucesso industrial.**

É bem verdade que não se deve conduzir essas transformações como resultados da idéia de “reversão da polarização” nascida no Programa de apoio às cidades de porte médio nos anos 70, mas, por outro lado, não se pode negar que essas transformações espaciais foram almejadas neste Programa.

As cidades médias no Brasil com população entre 50 mil e 500 mil habitantes, em 1996, agrupam cerca de quase 1/3 da população urbana brasileira, porém o que expressa essa realidade ainda não está no todo claro.

De um lado, existem tendências interpretativas que rumam para explicar esses resultados como sendo conseqüências das mudanças no contexto produtivo e do papel exercido agora pelo Estado. Não se pode deixar de lado tais interpretações, mas se fazem necessários maiores estudos empíricos para que se conheça realmente as bases de desenvolvimento destas cidades, partindo de algumas problematizações tais como: houve melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes das mesmas? Há maior possibilidade de equilíbrio nestas cidades? Como ocorre a luta pelo emprego? Existe uma preocupação com o desenvolvimento local?

No Estado do Ceará, a compreensão da tendência atual da urbanização se faz necessária, pois a metrópole continua desempenhando um papel de centro de comando das novas tecnologias, como nos lembra Amora (1999; *passim*), há, paralelo a esse fenômeno, um novo papel reservado às cidades médias que inquieta e que merece ser entendido por um viés analítico diferente daquele que se usa para explicar a metrópole.

Não se tem neste artigo a pretensão de conceituar cidade média, pois compreendemos que isso nos levaria possivelmente a enganos, em razão sobretudo da dificuldade de aplicação do termo em uma realidade tão heterogênea. As cidades médias do Ceará - Sobral, Juazeiro

do Norte e Crato - revelam nuances diferentes de outras cidades também identificadas como médias.

Outro aspecto a considerar, é que essas diferenças residem em parte nas transformações diferenciadas da modernização sobre as várias áreas do País, conforme analisa Santos:

**(...) mas recentemente todas as áreas do país experimentam um revigoramento do seu processo de urbanização, ainda que em níveis diferentes, graças às diversas modalidades do impacto da modernização sobre o território** (Santos, 1994; 60).

As cidades médias do Ceará chamam atenção pelo seu dinamismo, pela chegada de novas indústrias, de novos serviços, pelas modificações espaciais, bem como pelo ainda intenso fenômeno migratório. Esta migração ocorre não somente de curta distância, mas também há uma tendência de refluxo de pessoas da Capital.

Nestas cidades, as modificações não resultam apenas de fatores exógenos, permanecem também traços ligados às variáveis próprias, resultantes de processos históricos de ocupação, das características de sua estrutura agrária, das formas de inserção no processo de industrialização, entre outros. Assim, elas assumem um novo papel. Ao mesmo tempo, elas próprias criam condições amparadas nestas variáveis para ampliar as suas relações com espaços longínquos, bem como, a vida de relações com os espaços imediatos, dentro do atual processo de globalização.

## Referências Bibliográficas

- AMORA, Zenilde Baima. O espaço urbano cearense: breves considerações. In Ceará enfoques geográficos (Org.) AMORA, Zenilde Baima. Fortaleza, Editora FUNECE, 1999.
- ANDRADE, T. A. e SERRA, R. V. O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, Coleção texto para discussão, número 554, 1998 a.
- ANDRADE, T. A. e SERRA, R. V. crescimento econômico nas cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, Coleção texto para discussão, número 592, 1998 b.
- BARAT, Josef. Introdução aos problemas urbanos brasileiros. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda, 1979.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1997.
- GEIGER, Pedro Pinchas. Evolução da rede urbana brasileira. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais série VI – sociedade e educação coleção o Brasil urbano Rio de Janeiro, (Ministério de Educação e Cultura) 1963.
- IANNI, Octavio. A Era do globalismo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 1997.
- JURADO, E. R. G. Bases teóricas da política urbana no Brasil: uma análise crítica. São Paulo, USP. 1988. p. 194. (Tese de doutorado).
- ROCHERFORD, Michel. Redes e sistemas ensinando sobre o urbano e a região. São Paulo, Hucitec. 1998.
- SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial. São Paulo, Studio Nobel: Fapesp. 1998.
- Revista da Casa da Geografia de Sobral, Volume 2/3, no. 1, 2000/2001

SANTOS, Milton. Espaço & Método. São Paulo, Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_, et alii., Fim de Século e globalização. São Paulo, Hucitec – Anpur. 1993.

\_\_\_\_\_, A Urbanização brasileira. São Paulo, Hucitec. 1994.

\_\_\_\_\_, Técnica, espaço, tempo, globalização e meio técnico científico informacional. São Paulo, Hucitec. 1998.

SERRA, Rodrigo Valente. Desconcentração urbana e oportunidade de trabalho: um estudo da integração dos imigrantes no mercado de trabalho nas cidades médias e regiões metropolitanas brasileiras. In textos do Concurso Nacional de Monografias sobre população e desenvolvimento. Brasília, 1999. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento - CNPD.

<sup>2</sup> A lista das cidades médias era composta pelas seguintes: Pelotas, Rio Grande, Caxias, Joinville, Maringá, Londrina, Cascavel, Toledo, São José dos Campos, Jacareí, São João do Rio Preto, Bauru, Barra Mansa, Volta Redonda, Vitória, Montes Claros, Teófilo Otoni, Juiz de Fora, Uberlândia, Goiânia, Anapólis, Cuiabá, Campo Grande, Petrolina, Juazeiro, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Maceió, Aracaju, João Pessoa, Campina Grande, Natal, Crato-Juazeiro do Norte, Terezina, Imperatriz e Santarém.