

POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO ESPACIAL URBANO – ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CIDADES DE PORTE MÉDIO EM MATO GROSSO DO SUL*

Adauto de Oliveira Souza

adautosouza@ufgd.edu.br

Silvana de Abreu

sabreu@ufgd.edu.br

Alexandre Bergamin Vieira

alexandrebieira@ufgd.edu.br

Professores da Faculdade de Ciências Humanas – Curso de Geografia

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Resumo

Este ensaio busca analisar os resultados do Programa Nacional para as Cidades de Porte Médio (PNCMP) nas cidades de Campo Grande, Dourados, Corumbá e Três Lagoas. O Programa foi implementado no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND 1975-1979), em que o governo estadual traçou algumas características socioeconômicas e físico-urbanísticas e, posteriormente, elegeu prioridades intra e interurbanas a serem contempladas com investimentos considerados estruturantes e que visavam evitar os problemas característicos dos centros de maior porte – principalmente das metrópoles – como insegurança, trânsito (congestionamentos devido aos grandes deslocamentos casa-trabalho), falta de moradia, elevados índices de desemprego, dentre outros. Assim, o objetivo principal era, através de investimentos setoriais, dar condições às referidas cidades de se transformarem em polos de desenvolvimento, tendo a implantação de distritos industriais como instrumento fundamental. Dessa forma, neste texto buscamos avaliar os investimentos e os setores contemplados em tais cidades de Mato Grosso do Sul, assim como as tensões e contradições dessa política pública, implementada no bojo das políticas desenvolvimentistas dos anos 1970.

Palavras-chave: Programa Nacional para as Cidades de Porte Médio; polos de desenvolvimento; investimentos públicos setoriais; desenvolvimento urbano; Mato Grosso do Sul

POLÍTICA Y DESARROLLO DE ESPACIO URBANO - ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE CIUDADES MEDIAS EN MATO GROSSO DO SUL

Resumen

Este texto pretende analizar los resultados del Programa Nacional para las ciudades medias (PNCM) en las ciudades de Campo Grande, Dourados, Corumbá y Três Lagoas. El programa ha sido implementado en el marco del II Plan Nacional de Desarrollo (PND II 1975-1979), en el que el gobierno del estado esbozó algunas características socioeconómicas y físico-urbanas, y posteriormente eligió prioridades intra e interurbanas que deben ser abordadas con inversiones que estructuren y prevengan los problemas característicos de los centros más grandes - sobre todo en las metrópolis - como la inseguridad, el tráfico (embotellamientos debido a los grandes trayectos entre la casa y el trabajo), la falta de vivienda, el alto desempleo, entre otros. Por lo tanto, a través de la inversión sectorial, el objetivo principal era proporcionar condiciones a esas ciudades para volverse en polos de desarrollo, teniendo el establecimiento de distritos industriales como instrumento fundamental. Así, este trabajo busca analizar las inversiones y los sectores cubiertos en estas ciudades de Mato Grosso del Sur, junto con las tensiones y contradicciones de esta política pública implementada en medio de las políticas de desarrollo de la década de 1970.

Palabras-clave: Programa Nacional para las Ciudades Medias; polos de desarrollo; inversiones públicas sectoriales; desarrollo urbano; Mato Grosso do Sul.

* Este texto resulta de reflexões desenvolvidas pelos autores em suas pesquisas.

URBAN SPATIAL DEVELOPMENT AND POLICY – ANALYSIS OF THE DEPLOYMENT PROCESS OF THE “NATIONAL PROGRAM FOR MEDIUM-SIZED CITIES” IN THE STATE OF MATO GROSSO DO SUL

Abstract

This paper aims to analyze the results of the “National Program for Medium-sized Cities” (*PNCPM*) in the Brazilian cities of Campo Grande, Dourados, Corumbá and Três Lagoas (all of them located in the state of Mato Grosso do Sul). The program was implemented under the “Second National Development Plan” (II *PND* 1975-1979) in which the state government outlined some socioeconomic and physical-urban characteristics, and subsequently elected intra and interurban priorities to be awarded with structuring investments which aimed to prevent the characteristic problems of the larger centers – mainly of metropolises – such as insecurity, traffic jam (due to long distance commute from home to work), homelessness, high unemployment rates, among others. Therefore, through sectoral investments, the main objective was to provide those cities with conditions to change into development poles, taking the establishment of industrial districts as a key tool. In this way, the current work seeks to analyze the investments and sectors contemplated in the above-mentioned cities, as well as the tensions and contradictions of this public policy implemented in the context of development policies in the 1970s.

Keywords: National Program for Medium-sized Cities; development poles; sectoral public investments; urban development; Mato Grosso do Sul state – Brazil.

Introdução

Este trabalho tem como objetivo geral analisar os resultados da política urbana, complementarmente consagrada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II *PND* 1975-1979), através do Programa Nacional para as Cidades de Porte Médio (*PNCPM*). Especificamente, analisamos a política empreendida no então Sul de Mato Grosso – hoje Mato Grosso do Sul – e que indicou, naquele momento histórico, as cidades de Campo Grande, Dourados, Corumbá e Três Lagoas para serem contempladas no referido Programa. Nelas, o governo estadual, após traçar algumas características socioeconômicas e físico-urbanísticas, elegeu prioridades *intra* e *interurbanas*. Eram investimentos considerados estruturantes e visavam evitar o quadro de problemas característicos dos centros de maior porte, principalmente das metrópoles, como insegurança, trânsito (congestionamentos devido aos grandes deslocamentos casa-trabalho), falta de moradias, elevados índices de desemprego, dentre outros. Todavia, o objetivo fundamental era dar condições, por meio de investimentos setoriais, às referidas cidades, para se transformarem em polos de desenvolvimento¹, tendo como instrumento fundamental a implantação de distritos industriais. Nesse contexto, analisamos os investimentos e os setores contemplados em tais cidades de Mato Grosso do Sul, assim como as tensões e contradições dessa política pública.²

¹ De acordo com Souza (2002, p.24) os polos de desenvolvimento são áreas dinâmicas economicamente, que depois de selecionadas, passam a ser oficialmente consideradas prioritárias na aplicação de recursos orçamentários, (...) visando fomentar/disciplinar o desenvolvimento nesse pólo, e, a partir dele, desenvolver a economia regional, de modo que o crescimento se processe e se propague para as áreas sob sua influência, ou melhor, para a região polarizada. Para um aprofundamento acerca da teoria dos polos, consultar Perroux (1967).

² Aqui, duas considerações são importantes. Primeiro não se discute neste trabalho o conceito de “cidade média”; segundo, igualmente, não se analisa o papel dessas cidades na dinâmica territorial brasileira nos anos de 1990 e início

Programa Cidades de Porte Médio: objetivos, cidades e setores contemplados

No interior das diretrizes traçadas pelo II PND, ao se constatar que o crescimento das cidades guarda profunda interação com a estratégia de desenvolvimento, propõe-se, em escala nacional, intervenções no espaço urbano com o objetivo declarado de corrigir as desigualdades regionais e urbanas no país. Neste sentido, oficialmente, concebe-se que:

A cidade irá, então, situar-se dentro do planejamento do pólo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e, só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística (BRASIL, 1974, II PND, p.87)

Ao refletir sobre este contexto, Amorim Filho (1984, p.13), afirma que:

Não abandonando a política de implantação efetiva das regiões metropolitanas, recentemente criadas (1973), o II PND é o primeiro plano de desenvolvimento nacional a se referir explicitamente à necessidade de se fortalecer as metrópoles regionais e as cidades de porte médio.

Dessa forma, os espaços urbanos *não-metropolitanos*, ou melhor, as cidades de porte médio, não localizadas em regiões metropolitanas se apresentavam como uma alternativa para a população que pretendia usufruir das vantagens da urbanização, livre das consequências negativas das deseconomias de escalas (COSTA, 2002, p. 115) e dos inúmeros problemas decorrentes da vida na grande cidade, ou seja, com o acirramento da pobreza nas metrópoles e a transferência de parte do trabalho intelectual e do trabalho mais qualificado para as cidades médias, seriam essas cidades que reclamariam cada vez mais trabalho qualificado para um espaço urbano com qualidade de vida cada vez melhor, enquanto a metropolização se daria como “involução” (SANTOS, 1993).

Em vista desta compreensão acerca das diferenças entre as cidades de diferentes tamanhos, um programa específico para as cidades de porte médio foi elaborado no âmbito da CNPU (Comissão Nacional de Planejamento Urbano). Tal Programa tinha como objetivo fortalecer ações de planejamento *inter* e *intraurbanos*, a partir da ideia de que tais cidades, ao expandirem sua capacidade produtiva e o mercado regional, apresentariam economias de aglomeração e reduziriam os fluxos migratórios que se dirigiam para as metrópoles (STEINBERGER e BRUNA, 2001, p.52).

Assim, as cidades que cumpriam papéis intermediários na rede urbana serviram-se dessas políticas de planejamento urbano-regional para a promoção de seu desenvolvimento econômico, atraindo fluxos migratórios e retendo a migração para as metrópoles.

Dentre as ações desencadeadas no bojo desta política e que interessam aos propósitos deste trabalho, evidenciamos o lançamento do Programa Nacional Cidades de Médio Porte (PNCMP). Essa política urbana representa em relação ao Brasil, as primeiras preocupações governamentais com as cidades médias e vai propor uma ação revitalizadora desses aglomerados urbanos.

O referido Programa apresentava, segundo Soares (2000, p.2) as seguintes diretrizes básicas: *“propiciar novos pólos de desenvolvimento; desconcentração da população e das atividades econômicas; criar novos empregos e reduzir disparidades de renda”*.

Amorim Filho (1984, p.6), argumenta que o tema cidade média estava em voga nos anos de 1970, em termos de planejamento urbano-regional. Historicamente, para este mesmo autor, a causa remota da preocupação com as cidades médias *“encontra-se na Europa do pós-guerra, quando se manifesta a necessidade de uma nova forma de planificação: o “aménagement du territoire.”*³

Os estudos apresentados ao governo francês em 1974, com a implementação do VI Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, apontavam que para a efetivação de um ordenamento territorial seria necessária a consolidação de uma rede urbana na qual as cidades médias, para exercerem papel relevante, deveriam:

- ✓ Constituir centros de empregos industriais e terciários alternativos às grandes cidades para a população que migre das áreas 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 assegurem apenas a sua ligação aos níveis mais elevados da hierarquia urbana, como também ao espaço rural envolvente;
- ✓ Assegurar a coesão regional, no sentido de não exclusão do espaço rural envolvente.

Baseado na experiência francesa da política das cidades médias a preocupação com a disparidade urbano-regional e interurbano acabou por repercutir internacionalmente, inclusive no Brasil. Assim, na Conferência Mundial sobre a População, promovida pela ONU, em Bucareste, no ano de 1974, uma das recomendações finais apresentadas era a da necessidade de se criar ou de se

³ O "aménagement du territoire" resulta, segundo Andrade (1987, p.55), da necessidade de corrigir os desníveis no desenvolvimento regional e de orientar o crescimento econômico com o objetivo de que ele se processe de maneira equilibrada regional, setorial e socialmente.

reforçar a rede mundial de médias e pequenas cidades, para se atenuar o crescimento demasiado das grandes aglomerações.

No Brasil, esta agenda política francesa teve ressonâncias no contexto das políticas de desenvolvimento urbano da década de 1970, quando as cidades médias foram conceituadas 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 valores estratégicos para o desenvolvimento regional e para uma rede urbana nacional mais equilibrada em termos de política de organização territorial. (STEINBERGER e BRUNA, 2001, p.51)

Sobre essa temática, Severo Gomes, então Ministro da Indústria e Comércio, assim se pronunciou na abertura do 1º Simpósio Nacional sobre Distritos Industriais (MINTER/SUDECO/GOV. MATO GROSSO, 1976):

[...] a orientação consagrada na política do Governo quanto a necessidade de correção das disparidades de desenvolvimento e de estabelecer um maior equilíbrio econômico-político entre as diferentes regiões, encontra-se coerentemente complementada pela política de desenvolvimento urbano. (MINTER/SUDECO/GOV. MATO GROSSO, 1976)

No final do referido Simpósio (MINTER/SUDECO/GOV. MATO GROSSO, 1976, p.256) elaborou-se um Relatório Técnico que veio ao encontro da assertiva feita pelo Ministro. Vejamos:

Considerando que a implantação de distritos industriais gera perspectivas mas também problemas nas cidades, não induzindo necessariamente ao perfeito desenvolvimento urbano, é necessário que se tome, paralelamente à implantação dos distritos, medidas preventivas no sentido de se conseguir o funcionamento eficiente das cidades, proporcionando condições de vida adequadas. Propõe-se, pois ao Governo Federal que sejam atingidos, em caráter prioritário pelo Programa de Cidades Médias PRO-CIDADES, os núcleos urbanos que estejam selecionados pelos governos estaduais para implantação de distritos industriais. (MINTER/SUDECO/GOV. MATO GROSSO, 1976, p.256)

Considerando os objetivos do Programa e as funções atribuídas às cidades nele selecionadas, identificamos uma vinculação teórica desta proposta com a da polarização: as cidades de porte médio correspondem às cidades-polos do II PND.

Ao discorrer sobre tal relação Penouil (1985, p.28) argumenta que:

En virtud de que la polarización se basa a menudo en una mutación del ambiente, resulta vital que otras actividades aseguren la evolución de la gran parte del ambiente que no ha podido seguir el ritmo de la evolución e integrarse a ella. Sin

esta diversificación y esta dinámica social secundaria, el proceso de polarización se agudiza.

Para este autor, a política de polarização só tem sentido quando se complementa com um conjunto de outras intervenções essenciais para o sucesso da evolução da sociedade em geral. Havia, portanto, conforme constatado por Souza (1999, p.119), uma visão de cidade fenomenológica e funcionalista, na qual o seu crescimento era compreendido como o desenvolvimento das funções industriais, terciárias, a atração de oferta de empregos. Ademais, de acordo com a mesma autora, essa era a justificativa que se apresentava para os governos, logo para a necessidade de um documento normativo, indicativo, à política urbana.

Em termos de Região Centro-Oeste, tanto documentos do âmbito federal quanto aqueles de âmbito regional mostram que é nesse contexto que deve ser entendido o Programa Cidades de Porte Médio:

a urbanização regional é fenômeno recente e resultante do processo global de desenvolver o País dentro do modelo econômico exportador. (MINTER/CNDU/FAU-USP, V.5.5, 1984, p.26)

ao analisar o comportamento da rede urbana de 50 a 75, observa-se a falta de integração desta rede, pois apresenta-se com um crescimento desordenado de seus elementos, o que permite concluir que ainda não se constitui em sistema urbano regional(SUDECO, 1978).

Constatou-se, portanto, que a região se apresentava ainda pouco estruturada em termos de desenvolvimento voltado para a consolidação das relações intra-regionais, seja através da produção e de suas demandas, seja quanto ao seu processo de urbanização em curso.

Desse modo, no estabelecimento das diretrizes deste Programa, a Região Centro-Oeste ficou definida como "área de dinamização urbana" e, segundo o MINTER/CNDU/ FAU/USP (1984, v.1, p.194),

[...] os investimentos nos centros de dinamização deveriam se concentrar em: melhoria dos transportes regionais; apoio à comercialização e estocagem de produtos primários regionais; criar facilidades creditícias para a indústria de produtos regionais; assessoria e treinamento gerencial; transportes e telecomunicações; e equipamentos sociais.

Portanto, o fulcro da ação era dar condições a certo número de cidades de se transformarem em polos de desenvolvimento. Tais áreas dinâmicas seriam, segundo Souza (1999, p.137), "*a área de enfoque prioritário da política urbana, pois dela decorreria uma série de enfrentamentos dos mais agudos problemas da urbanização brasileira*".

Amorim Filho (1984, p.17) afirma que o Programa tinha por objetivo atuar em dois níveis da realidade das cidades contempladas:

No domínio intra-urbano, através de projetos de modernização e criação de equipamentos de infra-estrutura básica, de equipamentos sociais [...] de equipamentos de transportes, de projetos de disciplinamento do uso e da ocupação do solo, bem como da expansão urbana e, finalmente, de projetos de preparação de recursos humanos para administração municipal. No domínio das relações externas das cidades, o Programa previa a realização de estudos para a localização de equipamentos terciários de alcance microrregional ou regional, e o oferecimento de incentivos fiscais para orientar fluxos de capitais [...], para as cidades de porte médio.

Assim, a Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU),⁴ em conjunto com a SUDECO e o Governo estadual formulou uma política urbana, ao mesmo tempo em que indicou⁵, em Mato Grosso do Sul, as cidades de Campo Grande, Dourados, Três Lagoas e Corumbá, como núcleos de porte médio – cidades polos – necessários à estruturação de sua rede urbana. Tais cidades médias enquadraram-se, em termos funcionais, como áreas de dinamização, ou seja, “*são aquelas para as quais se pretenda orientar o processo de interiorização do desenvolvimento.*” (BRASIL, 1979, p.32). Interiorização que se daria pela criação de polos de desenvolvimento.

Constatamos que todas as cidades selecionadas em Mato Grosso do Sul para receberem investimentos do PNCPM (Programa Nacional Cidades de Porte Médio) foram, exatamente, aquelas que no início da década de 1970 foram contempladas com os chamados Programas Especiais. Por exemplo, Dourados contou com o PRODEGRAN; Corumbá com o PRODEPAN e Campo Grande e Três Lagoas com o POLOCENTRO e, após a divisão político-administrativa de 1979, todas contaram também com o PROSUL.⁶

Enfim, são medidas governamentais que objetivavam garantir e/ou dar sustentabilidade às necessidades de desenvolvimento capitalista em sua fase monopolista, através de novas formas de intervenção na (re)produção da cidade.

O PNCPM contemplou três etapas, sendo que a primeira foi implementada durante o período de 1976/77 e, segundo Amorim Filho (1984, p.16): “[...] *começa fazendo um diagnóstico*

⁴ A CNPU foi extinta em 1979, ocasião em que foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

⁵ Segundo Amorim Filho (1984, p.17) para a identificação das cidades que seriam contempladas pelo Programa, obedeceu-se os seguintes critérios: importância das funções terciárias; importância dos fatores ligados à renda, equipamentos e ICMS; estrutura da população economicamente ativa, local e microrregional e a posição da cidade na região e no espaço geográfico em geral. Para tal seleção preconizava-se um limite mínimo de, pelo menos 50 mil habitantes.

⁶ Sobre os Programas de Desenvolvimento para a Região Centro-Oeste criados no contexto do planejamento (SUDECO) e sobretudo para o Mato Grosso e Mato Grosso do Sul ver ABREU (2001).

geral dos desequilíbrios do sistema urbano brasileiro e propõe uma ação revitalizadora sobre as cidades médias como uma alternativa de solução.”

De acordo com o autor supracitado, nenhuma cidade da Região Centro-Oeste foi contemplada nesta primeira etapa. Ademais, conforme argumenta este autor (1984, p.20), esta etapa privilegiou, sobretudo, os projetos (total de 76 cidades com populações com menos de 50 mil habitantes) de âmbito intraurbano, só contemplando, de forma indireta, o nível de relacionamento externo das cidades. Os projetos beneficiados receberam investimentos de órgãos como o Banco Nacional de Habitação, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Plano Nacional de Saneamento.

Uma segunda etapa executou-se durante o período 1978/79 e, no que concerne ao seu alcance espacial teve efetivamente uma escala nacional (115 cidades ao todo), contemplando 14 cidades na Centro-Oeste: sendo, seis em Goiás, quatro em Mato Grosso e quatro em Mato Grosso do Sul (Campo Grande, Dourados, Corumbá e Três Lagoas).

No documento de avaliação geral do Programa elaborado pela FAU-USP consta que somente na Região Centro-Oeste houve, na época, investimentos de Cr\$15,6 bilhões (11% do total do investimento total do Programa). Deste montante, mais de 50% foi investido em Mato Grosso do Sul, incluindo o município de Aquidauana. O Quadro 01 demonstra a fonte destes recursos.

PNCPM em MS: investimentos conveniados por fonte (1976-1982)

Valores em Cr\$ 1 x 10 reajustados para 1982

Município		Estado		União		Total
Investimento	%	Investimento	%	Investimento	%	Investimento
4.445	61	814	11	1.975	27	7.234

Fonte: BRASIL. MINTER/CNDU/FAU/USP (1984, v.5.5, p.58)

Fica demonstrada a distribuição dos recursos por fontes, nos três níveis governamentais, no qual avulta o nível municipal com um percentual de 61% dos investimentos.

E foi, justamente, a alegação de escassez de recursos que justificou o apelo das autoridades governamentais ao BIRD, na terceira etapa do referido Programa. Tal etapa teve início em outubro de 1979 e foi executada em três anos e meio,

[...] e seu custo está previsto para CR\$ 6 bilhões, dos quais a União se responsabilizará por 70% (uma parcela dos quais - 35% - será proveniente do

BIRD), em caráter não-reembolsável, cabendo aos Estados e municípios beneficiários contribuírem com os restantes 30%. (AMORIM FILHO, 1984, p.25)

Assim, esta etapa (Cidade Porte Médio/BIRD) foi executada tendo como objetivo, em escala Nacional,

[...] gerar desenvolvimento no interior do País e desconcentrar atividades econômicas e população e como objetivo local/regional, o planejamento do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico ambiental, transporte e sistema viário e regularização do uso do solo regional. (AMORIM FILHO, 1984, p.24)

No interior desta etapa, para a Centro-Oeste e mais particularmente para Mato Grosso do Sul, apenas Campo Grande foi contemplada, com recursos na ordem de CR\$ 400 milhões. Todavia, em função de dificuldades, sobretudo relacionadas à elaboração dos projetos em conformidade com as diretrizes do BIRD, esta cidade deixou de ser beneficiada, na primeira etapa do CPM/BIRD (MATO GROSSO DO SUL, 1985, p.111).

Portanto, fica demonstrado, que nas diretrizes programáticas do II PND as cidades médias enquanto espaço estratégico de intervenção tem papel considerado indispensável para viabilizar o processo de desconcentração econômica e populacional do país.

Esse papel reaparece novamente no III PND (1980/85) que tem presente o pressuposto de que a política espacial relaciona-se com todos os demais aspectos do Projeto Nacional de Desenvolvimento e que, especificamente com relação ao urbano, cabe reconhecer como fundamental “*a melhor adequação funcional das cidades de pequeno e médio portes e da periferia das metrópoles*”(BRASIL, 1985, p.64).

Cabe mencionar ainda que a SUDECO (1979) elaborou um documento como subsídio à elaboração do III PND e que, em termos de política urbana, previa a adoção de estratégias diferenciadas, de acordo com a tipologia das áreas urbanas: áreas de descompressão; de expansão controlada; de dinamização e áreas com funções especiais. Neste plano de ação, as cidades médias de Mato Grosso do Sul continuam enquadradas em termos funcionais como áreas de dinamização.

Neste contexto, para a SUDECO:

As cidades de porte médio selecionadas devem ter seu desenvolvimento estimulado através da concentração coordenada de várias ações setoriais. Esses centros urbanos poderão atingir determinados níveis quanto à infra-estrutura e escalas urbanas capazes de produzir efeitos de aglomeração, passando a constituir-se alternativas viáveis para a localização de população e das atividades produtivas. (BRASIL. MINTER, V.1, 1979, p.42)

Seriam, portanto, centros urbanos que apresentam potencialidades de desenvolvimento e capacidade de disseminá-lo em sua área de influência, isto é, são cidades polos.

No governo do Presidente José Sarney (1985-1989), foi elaborado outro plano, denominado I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR), no qual continua presente uma proposta de política urbana. Um dos objetivos era “*reduzir desequilíbrios na rede urbana, através de investimentos públicos em cidades médias e pequenas.*” Neste sentido, uma das principais ações é o Programa de Cidades de Porte Médio cujo objetivo “*é dotar centros urbanos médios de infra-estrutura, serviços e equipamentos, bem como de alternativas de ocupação para as populações oriundas do meio rural ou de núcleos urbanos de menor porte.*” (BRASIL, 1986, p.243).

Nesse contexto a Região Centro-Oeste obteve CR\$ 12,2 bilhões (valores de 1982), distribuídos anualmente conforme demonstrado no Quadro 02.

QUADRO 02

PNCPM na região Centro-Oeste: relação anual de investimentos

Valores em CR\$ x 1.000,00

1976	1978	1979	1980	1981	Total
8.022.942,56	1.404.459,60	2.311.268,72	228.841,0	536.090,0	12.274.761,25

Fonte: BRASIL. MINTER/CNDU/FAU-USP (v.1, 1984, p.206). Não há informações sobre investimentos na região em 1977.

O Quadro 02 demonstra uma brusca diminuição dos investimentos a partir do início dos anos 80, portanto, num contexto histórico de mudança do papel do Estado. Trata-se do momento em que o discurso de escassez de recursos justifica recorrer ao BIRD com objetivo de dar continuidade do Programa.

QUADRO 03

PNCPM: relação dos investimentos, por ano, nos municípios de Mato Grosso do Sul

Valores em CR\$ x 1.000,00

Municípios	1976	1979	1981	Total
C. Grande	5.478.445,30	X	83.182,00	5.561.627,30
Corumbá	847.141,46	57.633,54	33.069,00	937.844,82
Aquidauana	268.060,00	X	X	268.060,00

Dourados	X	277.386,00	23.880,00	301.266,00
Três Lagoas	X	167.726,40	19.157,73	186.884,13
Mato G. do Sul	X	X	X	7.255.682,25
Sub-total	6.593.646,76	502.745,94	159.288,73	_____

Fonte: BRASIL. MINTER/CNDU/FAU-USP (v.1, 1984, p.207). Com relação aos anos de 1977, 1978, 1980 e 1982 não há informações sobre investimentos.

QUADRO 04

PNCPM: relação de investimentos por setores nos municípios de Mato Grosso do Sul (1976 a 1982)

Valores em CR\$ x 1.000,00

	Planejamento Administração	Infraestrutura Viária	Saneamento	Infraestrutura Econômica	Infraestrutura Social
C. Grande	X	2.304.821,10	3.132.384,20	41.240,00	83.182,00
Corumbá	43.302,00	247.440,00	394.807,12	x	230.944,00
Aquidauana	X	268.060,00	X	x	X
Dourados	29.880,00	187.746,00	63.740,00	x	19.900,00
Três Lagoas	1.194,00	157.766,40	11.591,75	x	16.331,98
Sub-total	74.376,00	3.165.833,50	3.602.523,07	41.240,00	350.357,98

Fonte: BRASIL. MINTER/CNDU/FAU-USP, v.1, 1984, p.209.

Analisando Quadros (03 e 04), constatamos, que por um lado os recursos foram distribuídos de forma irregular no decorrer do período e, por outro que tais recursos foram aplicados de maneira concentrada na cidade de Campo Grande (76,65%) e nos setores de saneamento e infraestrutura viária.

Depois de Campo Grande, a cidade que recebeu mais investimentos foi Corumbá, com um percentual de 12,84%, comparativamente um montante bem inferior. Com relação às outras cidades o percentual é ainda menor se comparado com Campo Grande, demonstrando contradição com os objetivos propostos, uma vez que um deles era justamente combater as desigualdades urbano-regionais. Em verdade este tipo de intervenção atuaria exatamente no sentido contrário. Em outras palavras, acentua tais desigualdades.

Ainda com relação ao Quadro 03, aparece a cidade de Aquidauana, que não foi selecionada, porém, por meio de convênio com a SUDECO conseguiu obter recursos governamentais que foram aplicados em sua totalidade no setor viário. A celebração de tal convênio não encontra explicação na racionalidade planejada, mas talvez isso possa estar na pressão política que domina as forças governamentais, já que o então governador José Fragelli, era original daquele município, um

aquidauanense. Vale afirmar, que essa prática foi constatada e apresentada por Soares (2000, p.24) em outras Unidades da Federação. Em suas palavras: “[...] no confronto entre a teoria e a prática do Programa, uma evidência não pode ser negada: a escolha das cidades, em certas ocasiões, e a seleção dos projetos sempre obedeceu, prioritariamente, a pressões políticas.” Aspectos da política que ultrapassam a “razão técnica” e que ratificam análises como a que aqui propomos.

O Quadro 04 demonstra a destinação dos recursos por setor: 50% para o saneamento básico e 44% para a infraestrutura viária. O setor infraestrutura econômica teve apenas 4,8% dos recursos. Talvez, esse índice relativamente baixo seja explicado pelo fato de que todas essas cidades foram espaços privilegiados pelos programas especiais executados anteriormente. Com relação ao setor "desenvolvimento social", os poucos recursos investidos demonstram bem o grau de importância que lhe é atribuído.

Sobre essa questão, Souza (1999, p.118) faz uma oportuna análise:

A política urbana que acabou sendo implementada, ainda que sob o rótulo de programas estratégicos como o foi o das cidades médias, foi de caráter estritamente setorial e já era naquela época um retrocesso em relação às visões que se tinham de políticas urbanas nos países que nos inspiravam, como era o caso da França e da Inglaterra.

QUADRO 05

PNCPM: comparativo dos investimentos por ano entre Mato Grosso do Sul e a Região Centro-Oeste

Valores em CR\$ x 1.000,00

	1976	1978	1979	1981	Total
Centro-Oeste	8.022.942,56	1.404.459,60	2.311.268,72	536.090,00	12.274.761,25
MS	6.593.646,76	X	502.745,94	159.288,73	7.255.682,25

Fonte: BRASIL. MINTER/CNDU/FAU-USP (v.1, 1984, p.208). Com relação aos anos de 1977, 1980 e 1982 não há informações sobre investimentos.

A análise do Quadro 05 demonstra que Mato Grosso do Sul recebeu mais de 59% do montante dos recursos investidos na Região Centro-Oeste.⁷

Parece-nos que uma explicação plausível para essa distribuição dos recursos contempla dois aspectos: um técnico e outro político.

Tecnicamente, no Mato Grosso, segundo a FAU-USP (1984), a sua malha apresenta-se pouco desenvolvida e integrada, pois a sua economia à base de exportação deu ênfase a uma rede viária voltada para a região Sudeste, sem a necessária integração entre as suas cidades. Já em Goiás,

⁷ (em valores de 1982, portanto não estão incluídos os investimentos do CPM/BIRD).

a hierarquia urbana não se encontra bem definida, embora já mostre especialização ora no setor primário, ora no secundário e na oferta de serviços. Por sua vez, Mato Grosso do Sul, em termos de hierarquia urbana, pode ser considerado bem estruturado dentro da região. Assim, no nível das redes urbanas estaduais, se nota estágios diferentes no processo de estruturação das mesmas.

Com relação ao aspecto político observamos que os recursos, em sua maior parte, foram investidos antes de 1979, ano de criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e da institucionalização do PNCPM, e num contexto em que “*os recursos eram bem maiores, havia menos cidades e menos institucionalização na coordenação dos recursos,*” (FAU-USP, 1984, v.5.5, p.174.), portanto, sem a formalização do Programa havia uma acentuada margem de manobra política.

De qualquer modo, são investimentos considerados de “natureza estruturante” e visam evitar o quadro de problemas característicos dos centros de maior porte. Demonstrem ao mesmo tempo que o processo de crescimento urbano do Centro-Oeste recebeu decisivo apoio governamental – via SUDECO.⁸

Como avalia a FAU/USP (1984, v.5.5, p.82), a conjuntura nacional e regional (Centro-Oeste) são configuradas em função de um conjunto de ações governamentais “*que pelo volume de recursos aplicados em pontos estratégicos do território, foram e são ainda responsáveis pela dinâmica da região e de suas cidades.*”

Considerações finais

A política de desenvolvimento urbano, definida no II PND, enfatizou a necessidade de se explicitar o significado dos centros urbanos de médio porte no âmbito da estratégia de desenvolvimento urbano.

A forma e o conteúdo de que a problemática urbana se revestiu no período, mais precisamente entre 1930/70 é indissociável do keynesianismo, ou dito de modo mais amplo, do regime de acumulação intensiva e do modo de regulação fordista. Ao referir-se a essa questão, Mello (1991, p.76/7) afirma que:

Em primeiro lugar, o Estado keynesiano conferiu um novo conteúdo à questão urbana ao investir maciçamente na infra-estrutura social, o que constituiu num requisito da acumulação intensiva, conformando assim um padrão específico de

⁸ Ação no campo do planejamento urbano, dessa forma, recebe resposta dos responsáveis pela coordenação do desenvolvimento regional (...). BRASIL. Ministério do Interior. **Sudeco Ano 10** Brasília : Sudeco, p.19.

urbanização, e introduzindo uma agenda nova no planejamento urbano. A política urbana se converte, em certa medida, portanto, na organização de economias externas para o sistema produtivo público e privado. [...]

Em segundo lugar [...] pelo lado da expansão do gasto social público que o Estado keynesiano [...] expandiu, a urbanização assumiu um conteúdo social específico. Ela passou a expressar o compromisso de classes keynesiano.

Neste contexto, evidencia-se que a acumulação intensiva calcada na indústria de grande porte de base urbano-metropolitana gerou um padrão de urbanização, no qual a participação governamental foi fundamental. Assim, os processos de metropolização e criação de distritos industriais nas cidades polos, direcionados para as unidades fordistas, são expressões espaciais, deste momento histórico particular, do regime de acumulação.

Conforme constatado por Souza (2002), todas as cidades sul-mato-grossenses inseridas no PNCPM (exceto Aquidauana) foram contempladas com a implantação de distritos industriais, atendendo à perspectiva de que as indústrias eram indicadas como o instrumento de dinamização dessas aglomerações e de evolução de uma estrutura urbana de tipo “ordenação-tamanho”. Daí, portanto, as bases do “sucesso” e da vulgarização da teoria dos polos de desenvolvimento nos países periféricos, sobretudo no Brasil.

Nesse contexto, o referencial proposto pela teoria da polarização serviu à difusão do capital no espaço brasileiro, através de programas governamentais nos quais prevaleceram interesses setoriais, representados por distintos agentes que apoiavam o regime militar, como a difusão da agricultura científica do agronegócio, assim como a desconcentração espacial da produção industrial e a difusão do comércio e serviços especializados. (ABREU, 2001)

Portanto, as cidades que cumpriam papéis intermediários na rede urbana serviram-se dessas políticas de planejamento urbano-regional para a promoção de seu desenvolvimento econômico, atraindo fluxos migratórios e retendo a migração para as metrópoles. Por outro lado, o desenvolvimento econômico verificado nos centros urbanos intermediários não foi acompanhado de investimentos em infraestruturas urbanas eficientes ou suficientes e também de políticas urbanísticas de regulação da produção do espaço urbano, acentuando na realidade não metropolitana as contradições e conflitos já existentes nas metrópoles.

Corroborando esta análise, mesmo considerando o desempenho das cidades médias no crescimento populacional e econômico, entre 1970 e 2000, não se pode perder de vista os processos sociais excludentes presentes atualmente nestes centros urbanos, como chamam a atenção Andrade e Serra (2001, p. 167).

Portanto, nessas últimas décadas, o processo de urbanização brasileira não se caracterizou tão somente pela involução metropolitana, mas também pela expansão das cidades médias (tanto em número como em tamanho). Esta transformação tornou muito relevante a discussão sobre cidades médias, por conta da dimensão que tomou os processos e problemas de ordem social, espacial, econômica e ambiental nos espaços intraurbanos.

Assim, o processo de urbanização brasileira, a partir da segunda metade do século XX, aprofundou as desigualdades sociais nos espaços urbanos não metropolitanos em função das ações de planejamento empreendidas no país, aliando a redivisão territorial do trabalho com a falta de investimentos em infraestrutura, serviços e de políticas urbanísticas.

Referências

ABREU, S. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: A SUDECO NO ESPAÇO **MATO-GROSSENSE**. Contexto, propósitos e contradições. São Paulo : USP/FFLCH, Tese (Doutorado), 2001.

AMORIM FILHO, O. B. “Cidades médias e organização do espaço no Brasil” In: **Revista Geografia e Ensino**. Belo Horizonte (MG) : ICG/UFMG, ano II, n.º 5, 1984, p. 5-34.

ANDRADE, M.C. **Espaço, polarização e desenvolvimento**. São Paulo : Grijalbo, 1977.

ANDRADE, Thompson. A. e SERRA, Rodrigo V. (org.). Cidades Médias Brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 1975 a 1979**. Brasília : Diário Oficial, de 06 de dezembro de 1974.

BRASIL. Ministério do Interior. **Sudeco Ano 10** Brasília : Sudeco, 1977.

BRASIL. Ministério do Interior. **Plano de ação governamental: Região Centro-Oeste 1980/1985**. Brasília: Sudeco, 1979, v.1.

BRASIL. Ministério do Interior. **Aspectos e problemas da área estratégica Centro-Oeste**. Brasília : Sudeco, 1983.

BRASIL. Presidência da República. **III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980/85**. Brasília, março de 1985.

BRASIL. República Federativa do. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República 1986-1989**. Brasília (DF), junho de 1986.

COSTA, E. M. da. Cidades Médias: contributos para sua definição. In. Revista **FINISTERRA**, 2002, vol74. p.101- 128.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. **Cidade de porte médio: prioridades/estimativas de custos/1980.** Campo Grande : Seplan, 1980.

MATO GROSSO DO SUL. Governo de. **O Centro-Oeste e a retomada do desenvolvimento nacional - proposições de MS ao I PND/NR.** Campo Grande : Seplan, 1985.

MINTER/CNDU/FAU-USP. **Avaliação geral do programa nacional de cidades médias e revisão dos critérios de seleção das referidas cidades.** São Paulo, 1984 (v.1,3,4 e 5)

MINTER/SUDECO/GOVERNO DE MATO GROSSO. SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE DISTRITOS INDUSTRIAIS. (1) **Anais.** Cuiabá (MT) :, 09 a 14 de Agosto de 1976. 334p.

PENOUIL, M. “Más allá de las estrategias del desarrollo polarizado: el crecimiento generalizado” In: KUKLINSKI, A. **Desarrollo polarizado y políticas regionales.** México : Fondo de Cultura Económica, 1985, p.17-31.

PERROUX, F. **A economia do século XX.** Lisboa : Moraes, 1967.

SANTOS, Milton. **Urbanização Brasileira.** 2º ed. – São Paulo: HUCITEC, 1993

SOARES, B. R. “Repensando as cidades médias brasileiras no contexto da globalização” In:

Revista Formação. Presidente Prudente : FCT/UNESP, 1999, nº 6, p.55-63.

_____. As cidades médias brasileiras: os desafios e a complexidade do seu papel na organização do espaço regional (década de 1970). In: **Boletim de Geografia.** Maringá : UEM, v.1, 2000, p.1-27.

SOUZA, A. O. **A estratégia dos distritos industriais como instrumento de desenvolvimento regional e a sua aplicabilidade em Mato Grosso do Sul.** São Paulo : USP/FFLCH, Tese (Doutorado), 2002.

SOUZA, M. A. A. “O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente” In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S. R. (Orgs.) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo : Edusp, 1999, p.111-144.

STEINBERGER, Marília e BRUNA, Gilda C. Cidades médias: elos do urbano-regional e público-privado. In. ANDRADE, Thompson. A. e SERRA, Rodrigo V. **Cidades Médias Brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p.35 a 77.

SUDECO. **Diagnóstico geo-sócio-econômico da região Centro-Oeste.** Brasília : FUB/Sudeco. 1978.

Recebido em 16/02/2015

Aceito em 06/08/2015