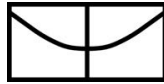


ORLANDO VINICIUS
RANGEL NUNES

O PROGRAMA
CIDADES
DE PORTE MÉDIO:

PLANEJAMENTO
E POLÍTICA
URBANO-REGIONAL
NO BRASIL

(1976-1986)



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Programa de Pós-Graduação
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

ORLANDO VINICIUS RANGEL NUNES

**O PROGRAMA CIDADES DE PORTE MÉDIO:
PLANEJAMENTO E POLÍTICA URBANO-REGIONAL
NO BRASIL (1976-1986)**

Brasília
2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

NN972p Nunes, Orlando Vinicius Rangel
O Programa Cidades de Porte Médio: Planejamento e
Política Urbano-Regional no Brasil (1976-1986) / Orlando
Vinicius Rangel Nunes; orientador Rodrigo Santos de Faria.
- Brasília, 2020.
442 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)
- Universidade de Brasília, 2020.

1. Programa Cidades de Porte Médio. 2. CPM. 3.
Planejamento Urbano e Regional. 4. Política Urbana e
Regional. 5. Regime Militar. I. Faria, Rodrigo Santos de,
orient. II. Título.

ORLANDO VINICIUS RANGEL NUNES

**O PROGRAMA CIDADES DE PORTE MÉDIO:
PLANEJAMENTO E POLÍTICA URBANO-REGIONAL
NO BRASIL (1976-1986)**

Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração: Teoria, História e Crítica.

Orientador:

Dr. Rodrigo Santos de Faria

Banca:

Dra. Maria Cristina da Silva Leme

Dra. Elisângela de Almeida Chiquito Martins

Dra. Carolina Pescatori Candido da Silva

Dra. Eulália Portela Negreiros (suplente)

Brasília
2020

RESUMO

O Programa Cidades de Porte Médio – ou CPM –, objeto deste trabalho, fez parte de uma política pública empreendida pelo governo federal para implementar o planejamento urbano e o planejamento regional na escala nacional. Esta Tese buscou apresentar o lugar dessas políticas no âmbito das cidades de porte médio e o seu papel na tentativa de formação do sistema urbano nacional e de qualificação dessas cidades. O programa foi implementado entre 1976 e 1986, em decorrência de fatores conjunturais das migrações internas brasileiras, dos estudos sobre a questão urbana em âmbito federal e da inserção da cidade de porte médio como solução para os problemas macroeconômicos, originários dos grandes investimentos estatais e das crises internas e internacionais. O CPM foi recepcionado pelo arranjo institucional federal como uma forma de organizar, controlar e induzir os investimentos existentes à época e que se direcionavam para as cidades de porte médio. Esta pesquisa se insere, assim, no campo da História Urbana, tendo como método a coleta e a sistematização de fontes primárias documentais, originárias das instituições que conduziram o CPM, bem como matérias jornalísticas, estudos técnicos elaborados pela Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e da Política Urbana – CNPU, Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, Ministério do Interior – MINTER, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP. As fontes foram problematizadas a partir da indagação: Qual o lugar do Programa Cidade de Porte Médio e da cidade de porte médio no planejamento e na política urbana e regional entre 1976 e 1986? O texto foi dividido em três partes dedicadas A) ao primeiro Programa, formulado pelo IPEA, oriundo dos estudos macroeconômicos e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND; B) ao “Programa Nacional” de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM, implementado pela SEPLAN-PR com a CNPU até 1979 e pelo MINTER com a CNDU até 1986, em que se alternaram as vertentes intrarregional e intraurbana; C) ao tensionamento e articulação na gestão do Programa Nacional no âmbito municipal, estadual e federal, bem como, após 1979, à ingerência do BIRD. Concluiu-se que a inserção do CPM na PNDU foi paradoxal, passando do prestígio do planejamento ao desprestígio do Programa Nacional, da centralização à distensão, do milagre econômico à recessão e da indução à migração interna. O Governo Federal promoveu uma contínua institucionalização em decorrência das demandas que o CPM trouxe. O Estudo do CPM é essencial para se explicar a Política Urbana Nacional da década de 1970 e 1980. O CPM foi uma experiência interessante, mas o seu declínio a partir de 1986 leva a afirmar que seus mecanismos de operação não são adequados ao contexto democrático.

Palavras-Chave: Programa Cidades de Porte Médio; CPM; Planejamento Urbano e Regional; Política Urbana e Regional; Regime Militar.

ABSTRACT

The Medium-Sized Cities Program (Programa Cidades de Porte Médio - CPM), which is the object of this work, was part of a Brazilian public policy undertaken by the federal government to implement urban planning and regional planning on a national scale. This thesis sought to present the place of these policies in the context of medium-sized cities and their role in the attempt to form the National Urban system and to qualify these cities. The program was implemented between 1976 and 1986, as a result of cyclical factors of Brazilian internal migration, studies on the urban issue at the federal level and the insertion of the medium-sized city as a solution to macroeconomic problems, which originated from large state investments and internal and international crises. The CPM was received by the federal institutional arrangement as a way to organize, control and induce investments existing at the time and that were directed to medium-sized cities. This research falls, therefore, within the field of Urban History. Its method was the collection and classification of primary documental sources originating from the institutions that have conducted the CPM, as well as news articles and technical studies prepared by the National Commission on Metropolitan Regions and Urban Policy (Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e da Política Urbana - CNPU), the Department of Planning of the Presidency of the Republic (Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN-PR), the Institute for Applied Economic Research (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE), the National Council for the Urban Development (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU), the Ministry of the Interior (Ministério do Interior - MINTER), the International Bank for Reconstruction and Development (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD) and the College of Architecture and Urban Planning of the University of São Paulo (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAUUSP). The sources were discussed based on the following question: What is the place of the Medium-sized City Program and of the medium-sized city in planning and in the urban and regional policy between 1976 and 1986? The text was divided into three parts dedicated A) to the first program, formulated by IPEA, derived from macroeconomic studies and from the National Urban Development Policy (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU) of the II National Development Plan (II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND); B) to the “National Program” of Capitals and Medium – sized Cities (Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio - PNCCPM), implemented by SEPLAN-PR with the CNPU until 1979 and by MINTER with the CNDU until 1986, in which the intraregional and intraurban strands were alternated; C) to the tension and coordination within the management of the National Program at the municipal, state and federal levels, as well as, after 1979, the interference of the BIRD. It was concluded that the insertion of the CPM in the PNDU was paradoxical, moving from the prestige of planning to the disregard of the National Program, from centralization to distention, from economic miracle to recession and from induction to internal migration. The Federal Government promoted a continuous institutionalization as a result of the demands that the CPM brought. To study the CPM is essential to explain the Brazilian National Urban Policy of the 1970s and 1980s. The CPM was an interesting experiment, but its decline from 1986 leads to the assertion that its operating mechanisms are not appropriate to the democratic context.

Key-Words: Medium-Sized Cities Program; CPM; Urban and Regional Planning; Urban and Regional Policy; Military Regime.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Capa do Documento de Política Econômica nº 33, o primeiro Programa	34
Figura 2: Recorte do jornal com notícia sobre as iniciativas do Programa Nacional	37
Figura 3: Capa do Estudo de Francisconi e Souza (1976), origem da PNDU	40
Figura 4: Capa do Projeto de Pesquisa com estudo sobre as cidades médias	43
Figura 5: Estratégias de intervenção do II PND	55
Figura 6: Modelo de Tamanho Urbano	59
Figura 7: Capa do livro de Migrações Internas no Brasil	63
Figura 8: Capa da avaliação sobre a cidade média e a política social	72
Figura 9: Estratégias de intervenção do II PND	85
Figura 10: Contracapa do primeiro Programa de 1975.....	88
Figura 11: Recorte de Jornal com notícia sobre lançamento do programa	90
Figura 12: Teoria do Lugar Central no sudeste da Alemanha	101
Figura 13: Esquema de estruturação do processo de política públicas ao planejamento ...	116
Figura 14: Capa da primeira edição da Revista Planejamento & Desenvolvimento	120
Figura 15: Nota sobre o Programa Nacional na Revista Interior do MINTER.....	122
Figura 16: Notícia sobre o Programa Nacional na Revista Interior.....	123
Figura 17: Estratégias para controle da recessão por meio da distensão econômica.....	133
Figura 18: A dificuldade no debate sobre a questão do desenvolvimento urbano	151
Figura 19: Infiltração comunista na CNPU.....	152
Figura 20: Mapa sobre a intensidade dos fluxos migratórios.....	156
Figura 21: Migrantes perto do CETREMI no Paraná	158
Figura 22: Fotografia do Ministro Rangel Reis enquanto Ministro do Interior.....	161
Figura 23: Capa da Revista Interior de 1979	164
Figura 24: Ilustrações sobre a cidade degradada, perspectiva do MINTER em 1979.....	165
Figura 25: Capa da revista Interior de 1983.....	168
Figura 26: Delfim Neto e seus incentivos para o campo, sem o pequeno produtor	169
Figura 27: Programação de cidades integrantes do Programa Nacional em 1979	175
Figura 28: Estrutura do Sistema Nacional de Planejamento	177
Figura 29: Inserção do Programa Nacional no Arranjo Institucional do Governo Federal...	180
Figura 30: O tabuleiro do Programa Nacional, sendo as peças os programas setoriais	191
Figura 31: O jogo do desenvolvimento urbano	192
Figura 32: Todos os Projetos Especiais do País passam pelo IPEA, foto de reunião	203
Figura 33: Estrutura da SEPLAN-PR até 1979	205
Figura 34: Foto de Jorge Francisconi ao assumir a Secretaria Geral da CNPU	206
Figura 35: Dívida externa, importações e déficit em conta corrente do PIB 1967-1977	211
Figura 36: Mapa dos Programas para a Região Sudeste e Sul.....	218
Figura 37: São Paulo solicitando apoio ao Programa Macro-Eixo Rio-São Paulo	241
Figura 38: Evolução dos impostos segundo a perspectiva do Projeto CURA	254
Figura 39: Dirigentes locais e a relação com a cidade de porte pequeno, médio e grande	256
Figura 40: Migração para a cidade de menor porte com melhor qualidade.....	257
Figura 41: Política Municipal, uma ação complicada em cidades de grande porte	257
Figura 42: Investimentos em transporte urbano como parte da distensão	263
Figura 43: Capa da Revista anunciando: “A era dos transportes de massa”	266
Figura 44: Matéria do Jornal do Brasil de 1979 indicando divergências no CNDU	281
Figura 45: Orçamento tradicional ou orçamento-programa?	285
Figura 46: Investimentos da EBTU em transportes urbanos entre 1977 e 1983	294
Figura 47: Fluxo do financiamento do CPM/BIRD	321
Figura 48: Rua com vala, no bairro Porto Novo em Cariacica.....	322
Figura 49: Divulgação do Projeto CPM/BIRD em março de 1981	324
Figura 50: Capa do Documento de Maio/80 – Proposta de Intervenção Integrada.....	325
Figura 51: Dúvida sobre aprovação do Documento de Maio/80 pelos técnicos	326
Figura 52: Capa do Convênio entre Governo do ES/IJSN com o MINTER/CNDU/FNDU...	330

Figura 53: Notícia sobre o andamento do CPM/BIRD em Vitória em jan./1981.....	331
Figura 54: <i>Press-Release</i> do CPM/BIRD à mídia local do Espírito Santo	332
Figura 55: Estrutura organizacional da UAS/AUV e sua vinculação ao IJSN	340
Figura 56: Anúncio do Seminário para troca de experiências.....	343
Figura 57: Anúncio da redução dos empréstimos do BIRD em 1981	344
Figura 58: Anúncio do esgotamento financeiro do CPM/BIRD-AUV em 1985.....	345
Figura 59: Programa Nacional chegou a João Pessoa/PB	356
Figura 60: Gráfico demonstrando política vs. censura na mídia alternativa.....	358
Figura 61: Charge criticando as relações sociais e evidenciando a crise interna.....	360
Figura 62: Estrutura do FNDU desde 1975, inalterado na transferência para o MINTER ...	363
Figura 63: Expectativa após o fim do FNDU, em 1983	364
Figura 64: Hélio Viana minorou o papel do BIRD no CPM.....	368

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Objetivos do Programa em cidades do Sudeste para desconcentração	230
Quadro 2: Propostas de CSU pela CNPU em 1977 por situação geográfica	251
Quadro 3: Comparação entre anos dos convênios por região brasileira	291
Quadro 4: Investimentos programados pelo CPM/BIRD-AUV segundo os Anteprojetos	334
Quadro 5: Dados do CPM/BIRD	346
Quadro 6: Extinção dos Fundos de Desenvolvimento no OPI de 1981-1983.....	361

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição orçamentária do FNDU entre 1976 e 1979.....	182
Tabela 2: Distribuição dos recursos em conta-parte entre União e Estados, por região	183
Tabela 3: Cidades selecionadas para o Programa Nacional no Nordeste.....	183
Tabela 4: Custos estimados para o CPM/BIRD em maio/1979	184
Tabela 5: Aplicação dos Programas de Investimentos Urbanos de 1975-1979.....	186
Tabela 6: Origem de recursos para o SNP urbano de 1975-1979	187
Tabela 7: Recurso do Programa Nacional, por órgão	195
Tabela 8: Recursos para investimentos urbanos de 1976-1979	197
Tabela 9: Receita total arrecadada, por esfera de governo para São Paulo	199
Tabela 10: Execução do II PND, 1975-1977, por programa de investimento	210
Tabela 11: Orçamento público da Secretaria Geral do MINTER em 1980	216
Tabela 12: Investimentos do CPM no Estado de Minas Gerais ente 1978/82	233
Tabela 13: Distribuição dos recursos no ES, RJ e MG entre 1978/82.....	233
Tabela 14: Distribuição dos Recursos do Programa Nacional entre 1976 e 1979 em SP...	248
Tabela 15: Programação Financeira do Projeto CURA em 1974.....	252
Tabela 16: Orçamento do FNDU de 1977	262
Tabela 17: Investimentos dos projetos coordenados pelo MINTER/SUDECO 1974-1978..	275
Tabela 18: Aplicações financeiras em habitação e em desenvolvimento urbano até 1978.	279
Tabela 19: Evolução das aplicações de recursos do MINTER entre 1979-1981	279
Tabela 20: Evolução das aplicações de recursos do MINTER entre 1979-1981	282
Tabela 21: Programação orçamentária por entidades e origem em 1981	283
Tabela 22: Programação orçamentária por Projeto/Programa MINTER em 1981	284
Tabela 23: Orçamento Federal por funções em 1976.....	287
Tabela 24: Totais de investimentos do Programa Nacional segundo convênios	292
Tabela 25: Investimentos em transporte, por fonte de recurso	293
Tabela 26: Missões ao Brasil para o CPM/BIRD.....	303
Tabela 27: Evolução populacional da Grande Vitória entre 1960 e 1970	329
Tabela 28: Evolução das aplicações do MINTER entre 1974 e 1980	362

LISTA DE SIGLAS

ABM – Associação Brasileira de Municípios
AI-5 – Ato Institucional nº 5
APC – Assessoria de Planejamento e Controle
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
AUV – Aglomerado Urbano de Vitória
BASA – Banco da Amazônia
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB – Banco do Nordeste
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAIEC – Conselho de Apoio e Integração dos Equipamentos, Sócio-comunitários
CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDS – Conselho de Desenvolvimento Social
CEAG/ES – Centro de Assistência Gerencial do Estado do Espírito Santo
CEASA – Companhias Estaduais de Alimentos Empresas de Abastecimento
CEBRAE – Centro Brasileiro para Apoio à Pequena e Média Empresa
CEL – Comissão Executiva Local
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPAM-SP – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CETREMI – Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes
CIDUL – Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local
CIM – Cadastro Imobiliário Multifinalitário
CIVIT – Centro Industrial de Vitória
CLC – Comissão Local de Coordenação
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU – Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e da Política Urbana
COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COPLAN/ES – Coordenação Estadual de Planejamento do Estado do Espírito Santo
CPD – Companhia para a Promoção do Desenvolvimento
CPM – Programa Cidades de Porte Médio
CPM/BIRD – Programa Cidades de Porte Médio financiado pelo BIRD
CPM/BIRD-AUV – Programa Cidades de Porte Médio financiado pelo BIRD no Aglomerado Urbano de Vitória
CPM/BIRD-II – Programa Cidades de Porte Médio financiado pelo BIRD na Fase II
CPM/Normal – Programa Cidades de Porte Médio financiado pelo governo brasileiro até 1979
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão
CSU – Centro Social Urbano
CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
DATAR – Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento
EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
ESG – Escola Superior de Guerra
FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FDCM – Fundo para o Desenvolvimento das Cidades Médias
FDTU – Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos
FGST – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FIPLAN – Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado

FJSN – Fundação Jones do Santos Neves
FMI – Fundo Monetário Internacional
FND – Fundo Nacional de Desenvolvimento
FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
I PND – 1º Plano Nacional de Desenvolvimento
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
II PND – 2º Plano Nacional de Desenvolvimento
III PND – 3º Plano Nacional de Desenvolvimento
IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves
INDI – Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais
INPES – Instituto de Pesquisas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada
IPEA/INPES – Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada / Instituto de Pesquisas
IPLAN – Instituto de Planejamento
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IUCLG – Imposto Único de Combustíveis Líquidos e Gasosos
MINTER – Ministério do Interior
MSC Project – Medium-Sized Cities Project
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos
OSF – Órgãos Setoriais Federais
P&D – Revista Planejamento & Desenvolvimento
PAC – Plano de Ação Concentrada
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PAM – Programa de Auxílio aos Municípios
PDI – Planos Diretores de Planejamento Local Integrado
PEA – População Economicamente Ativa
PIB – Produto Interno Bruto
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular
PNCCPM – Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio
PNDP – Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH – Plano Nacional de Habitação
PPE – Revistas Pesquisa e Planejamento Econômico
PRODEGRAN – Programa Especial da Região da Grande Dourados
RBG – Revista Brasileira de Geografia
SAREM – Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDU/MINTER – Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior
SENAM – Serviço Nacional dos Municípios
SEPLAN-PR – Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados
SERSE – Secretaria Especial da Região Sudeste
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SFS – Sistema Financeiro de Saneamento
SG/MINTER – Secretaria Geral do Ministério do Interior
SIMI – Sistema de Informações sobre Migrações Internas
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SNI – Serviço Nacional de Informações

SNP – Sistema Nacional de Planejamento
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE – Superintendência de Desenvolvimento de Pesca
SUDESUL – Superintendência do Desenvolvimento do Sul
TRANSCOL-GV – Plano de Transporte Coletivo da Grande Vitória
UAS – Unidades de Administração de Subprojetos
UAS/AUV – Unidades de Administração de Subprojetos do Aglomerado Urbano de Vitória
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução.....	13
Parte A Prelúdio: o primeiro programa.....	30
Capítulo 1 A cidade média como integrante da política urbana e do sistema urbano nacional: o problema e a contradição na seleção das cidades médias participantes	32
Capítulo 2 O primeiro Programa: a primazia metropolitana, a cidade média como resposta aos problemas urbanos e regionais, a política social, econômica e urbana e os instrumentos para um programa no âmbito nacional	65
Parte B O “Programa Nacional” de Capitais e Cidades de Porte Médio	112
Capítulo 3 O contexto paradoxal: do prestígio do planejamento ao desprestígio do Programa Nacional, da centralização à distensão, do milagre econômico à recessão, da indução à migração interna.....	114
Capítulo 4 Institucionalização do Programa Nacional: o Sistema Nacional de Planejamento Urbano, o Programa Mosaico, a assistência aos municípios e as transformações institucionais, programáticas e financeiras	171
Parte C Programa Nacional entre a vertente intrarregional e intraurbana	222
Capítulo 5 Quais as características intrarregionais do Programa Nacional?	224
Capítulo 6 Quais as características intraurbanas do Programa Nacional?	268
Capítulo 7 CPM/BIRD ou MSC Project? Ingerência do Banco Mundial, inovação do Governo Federal, o caso do CPM/BIRD-AUV e a modalidade CPM/BIRD	300
Capítulo 8 O que levou ao declínio do CPM?	350
Considerações Finais	379
Referências Bibliográficas	383
ANEXOS.....	402

Introdução

O Programa Cidades de Porte Médio – CPM (1976-1986) foi elaborado e implementado pelo Governo Federal com o intuito de promover as cidades de porte médio a centros estratégicos da rede urbana nacional. O objetivo central do governo era possibilitar que a política intraurbana, a política intrarregional e a política inter-regional interagissem concomitantemente. A partir dessa perspectiva, as cidades de porte médio cresceriam em ritmo mais acelerado que as metrópoles nacionais e passariam a cumprir o papel de integrar o sistema urbano nacional, com vistas ao desenvolvimento econômico.

Nesta Tese, os conceitos intraurbanas, intrarregionais e inter-regionais são utilizados estrategicamente para indicar os pensamentos que integraram o debate sobre a condição urbana durante as décadas de 1970 e 1980 no Governo Federal. Os termos foram amplamente utilizados na documentação consultada e variavam de significado conforme os agentes. Seu emprego foi explicitamente apresentado no decorrer do texto da Tese.

Via de regra, o termo intraurbana era empregado quando se queria afirmar a condição da configuração da cidade, isto é, falar de seus problemas urbanos mais diretos como saneamento, mobilidade, equipamentos comunitários e outras condições físicas. Também, foi utilizado por alguns poucos agentes para falar sobre a condição administrativa das Prefeituras ou da empregabilidade nas cidades.

Por sua vez, o uso do termo intrarregional indicava a condição interna das regiões do Brasil, Sudeste, Sul, Norte, Nordeste e Centro-oeste. Na leitura intrarregional, as regiões brasileiras detinham características singulares entre si, que deveriam ser reiteradas por meio de políticas que promovessem sua valorização e eficiência. Nesse contexto, não se buscava que a estrutura econômica, a infraestrutura, as empresas etc. de uma região migrassem para outras; ao contrário, buscava-se que o desenvolvimento da região fosse dinamizado ou desconcentrado para que houvesse o equilíbrio interno, o que permitiria a retenção da população nos lugares de origem, dinamizando regiões deprimidas e oferecendo qualidade de vida urbana. Em áreas do interior, pouco povoadas, essa leitura promoveria ainda o desenvolvimento e a segurança nacional.

Já o termo inter-regionais foi mais empregado durante os momentos iniciais do CPM, significando a necessidade de se pensar as relações entre as regiões brasileiras. Após 1976, o termo passou a ser menos utilizado, pois a filosofia do CPM era de que o desenvolvimento urbano e regional aconteceria nas áreas deprimidas a serem dinamizadas, sem prejuízo das áreas dinâmicas como São Paulo e Rio de Janeiro. Esse termo estava associado, geralmente, aos objetivos macroeconômicos do CPM e cumpria a função de inserir a cidade de porte médio nas políticas econômicas do Governo Federal.

Outra diferenciação semântica que esta Tese pressupõe e que deve ser esclarecida refere-se ao emprego dos termos “cidade média” e “cidade de porte médio”. Desde a época do CPM até a atualidade (SPÓSITO, 2007), alguns autores têm buscado diferenciar as duas expressões; frequentemente, em uma leitura simplificada, admite-se que o termo “cidade média” seja empregado numa leitura da inserção da cidade no contexto regional, enquanto “cidade de porte médio” referir-se-ia às características intrínsecas de seu espaço geográfico. No entanto, a documentação utilizada nesta Tese não promoveu tal distinção, sendo que os termos foram utilizados alternadamente em sentido amplo, variando conforme a preferência dos autores. Por esse motivo, não se ambicionou promover uma leitura histórica diferenciando os termos. Ao contrário, utilizou-se a denominação que os autores empregaram a depender do contexto e do tempo em que estão inseridos. Portanto, nesta Tese, o termo “cidade média” foi utilizado somente para se referir aos momentos iniciais do CPM, e a expressão “cidade de porte médio”, para englobar todos os demais períodos.

Além disso, neste texto, o termo “**CPM**” foi empregado quando não se quis distinguir os vários momentos do CPM, assim como utilizado com os mesmos propósitos pelos autores base, como Steinberger e Bruna (2001) e Serra (1991). Nesta Tese, o CPM foi dividido em três momentos: 1) os estudos que antecederam sua consecução e que evidenciaram a importância da cidade média para o sistema urbano nacional, especialmente aqueles elaborados pela Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e da Política Urbana – CNPU e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA com fins no detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. Destaca-se, neste momento, o Documento de Política Econômica nº 33 de 1975, que nesta Tese se chamará de **primeiro Programa**; 2) o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM, cuja programação foi produzida no âmbito das políticas públicas urbanas e econômicas desenhadas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR com recursos previstos no orçamento federal entre 1976 e 1979, bem como pelo Ministério do Interior – MINTER entre 1980 e 1986, que nesta Tese será denominado **Programa Nacional**. Este momento pode ser dividido em duas vertentes que se alternavam, a intrarregional e a intraurbana; e 3) o **CPM/Bird** financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, concebido como uma das modalidades de financiamento do Programa Nacional, mas que assumiu protagonismo devido aos volumes financeiros investidos, à ingerência do Banco nos projetos locais e à progressiva extinção do Programa Nacional durante sua vigência.

A periodização adotada diverge daquela de Steinberger e Bruna (2001), porque foram compreendidos outros períodos e documentações a fim de ampliar e detalhar a política urbana nacional centrada na cidade de porte médio durante os anos de 1976 a 1986. Porém, são os

estudos de tais autoras que são mais comumente utilizados pela literatura que se dedica ao CPM, de modo que diversas pesquisas para localidades específicas, por exemplo, usaram a sua periodização para embasarem suas interpretações acerca do CPM, tais como: Campo Grande – MS, Dourados – MS, Corumbá – MS e Três Lagoas – MS (SOUZA; ABREU; VIEIRA, 2015), Guarapuava – PR (FERREIRA, 2010), Juiz de Fora – MG (OLIVEIRA, 2006), Governador Valadares – MG, Montes Claros – MG, Poços de Caldas – MG, Uberlândia – MG (ANDRADE, 2006), Barreiras – BA (GUEDES; PORTELLA, 2010) e São Luís – MA (SERRA, 1991), que em geral utilizaram dados bibliográficos secundários para avaliação de seus resultados. Serra (1991) não costuma ser utilizado para a periodização, pois não a definiu, visto que seu texto recorta o Programa Nacional em seu momento pós-1979 e com especificação do CPM/BIRD de São Luís/MA como subsídio para debater o “centralismo autoritário” do governo federal naquela época.

Nesse sentido, importa apresentar a periodização de Steinberger e Bruna (2001) e explicar as suas divergências em relação à periodização adotada nesta Tese. Para as autoras, o CPM pode ser dividido em três versões: 1) o CPM/Normal; 2) o misto; 3) o CPM/Bird. Como embasamento, as autoras empreenderam uma leitura panorâmica da temática no âmbito federal, importante para explicar os acontecimentos que cercaram o CPM, fundamentando-se nas avaliações elaboradas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU/USP. As autoras dataram o CPM/Normal com início em 1976, na gestão da extinta Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU. Naquele momento, o CPM foi instituído “[...] no âmbito da CNPU com o objetivo de fortalecer cidades médias por meio de ações inter e intra-urbanas” (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p. 52). Pretendia-se desviar os fluxos migratórios mediante a localização de equipamentos terciários de alcance regional, que induzissem atividades industriais para as cidades contempladas. Os recursos para o CPM/Normal provinham do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU, mas, com a extinção deste último, o CPM/Normal foi desativado em 1982.

O segundo momento, denominado por Steinberger e Bruna (2001) como “Misto”, abrangeu o biênio de 1980/1981. Ele foi caracterizado como heterogêneo pelas autoras devido ao fato de que, ao mesmo tempo em que se dava continuidade ao CPM/Normal no formato dos anos anteriores, iniciava-se também a programação de um novo formato com a ingerência do Banco Mundial por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Conforme afirmam Steinberger e Bruna (2001, p. 54), a “[...] extinção do FNDU, e a conseqüente paralisação do CPM/Normal, não só comprometeu o andamento de diversas obras, como redundou na interrupção de um processo de trabalho já aceito pelos estados e

municípios”. Marcado pela ingerência do BIRD, esse segundo momento deu início ao aporte financeiro do órgão, introduzindo o terceiro momento.

O terceiro e último momento, que compreende os anos entre 1982 e 1986, intitulado Projeto Especial de Cidades de Porte Médio – CPM/BIRD, objetivava realizar investimentos de impactos em cidades geográfica e economicamente estratégicas no cenário nacional. Inicialmente seria executado em duas fases, mas a segunda não foi implementada. A primeira fase compreendia oito localidades: as cidades de Campina Grande, Juiz de Fora, Montes Claros, Natal e Pelotas, bem como as aglomerações de Florianópolis, de Petrolina/Juazeiro e de Vitória. Segundo documentos do BIRD, a destinação dos recursos seria para os setores urbanos, isto é, para indução das atividades econômicas, da infraestrutura urbana e da gestão municipal. Os documentos oficiais atestam que 70% dos recursos destinar-se-iam para “beneficiar as famílias com rendimentos abaixo do limite da pobreza relativa” (THE WORLD BANK, 1979a, p. 3, tradução nossa)¹. Esse terceiro momento encerrou-se no contexto do governo da Nova República, no então recém-criado Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano – MHU.

Como já mencionado, para fundamentar tal periodização, Steinberger e Bruna (2001) utilizaram como documento as avaliações da FAU/USP, os Planos Nacionais e ditos estudos que, no entanto, não tinham sido produzidos no contexto das instituições e agentes elaboradores e executores do CPM. Devido ao recorte documental e aos objetivos da pesquisa, é possível que o esforço interpretativo das autoras tenha deixado de lado alguns eventos que antecederam especificamente o que elas chamaram de CPM/Normal.

Note-se, primeiramente, que o termo CPM/Normal passou a ser empregado somente após a modalidade CPM/BIRD surgir, como uma forma de distinguir as duas modalidades, já que ambas ocorreram paralelamente. Nesse ponto, a periodização de Steinberger e Bruna (2001) diverge enormemente da documentação consultada nesta Tese, e as inconsistências identificadas são apresentadas a seguir.

De início, as autoras afirmam que o CPM/BIRD substituiu o CPM/Normal a partir de 1982. Esta primeira afirmação só se justifica se considerarmos que o CPM/Normal era financiado exclusivamente pelo FNDU e que este fundo foi extinto em 1981, o que, por consequência, promoveria o esvaziamento do Programa. Considerando que o BIRD já estava financiando o CPM em algumas cidades e manteve este financiamento até 1986, admitiu-se então que o

¹ Texto original: “[...] benefit families with incomes below the relative poverty level”.

CPM/Normal deixou de existir e, entre 1982 e 1986, somente continuava operando o CPM/BIRD. No entanto, desde 1980, o CPM/Normal não era financiado exclusivamente pelo FNDU; aliás, grande parte dos recursos provinham da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU e do Banco Nacional da Habitação – BNH, que continuaram fazendo os investimentos programados até 1986. Por isso, o CPM/Normal nunca deixou de existir, inclusive, numericamente investiu em mais cidades do que o CPM/BIRD.

Em segundo lugar, em decorrência dessa primeira inconsistência, Steinberger e Bruna (2001) deduziram que o CPM/Normal e o CPM/BIRD eram Programas diferentes. Contudo, desde quando o MINTER assumiu as competências para gestão da política intraurbana, houve transformações na programação e reorientações dos objetivos do CPM que impactaram igualmente o CPM/Normal e o CPM/BIRD. Obviamente, havia diferenças, considerando-se que o BIRD passou a exercer ingerência direta na programação e execução do CPM/BIRD. No entanto, deve-se levar em conta que a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior – SDU/MINTER era coordenadora de ambos, e, nesse sentido, o CPM/BIRD funcionava muito mais como uma modalidade do CPM do que uma substituição dele.

Em terceiro lugar, parece haver uma inadequação no uso do termo CPM/Normal para designar o CPM em seus momentos iniciais – de 1976 a 1979 –, visto que o termo não era aplicado ao Programa nesse período, tendo passado a ser utilizado entre 1979 e 1986 apenas quando havia necessidade de distingui-lo do CPM/BIRD nos documentos locais das cidades selecionadas para receber os investimentos do Banco Mundial. O termo foi usado, portanto, em um período e contexto diferentes dos definidos pelas autoras. Além disso, induz a crer que existia um CPM comum, regular e usual, enquanto o CPM/BIRD era especial e diferente. Entretanto, na ótica dos estados e municípios, a diferença não era substancial, já que os recursos eram geridos pelo mesmo organismo central, a SDU/MINTER. Ademais, o termo Misto também não aparece em nenhum documento do período. Excetua-se o caso do CPM/Normal, que foi empregado para referir à programação local do CPM financiado sem a ingerência do BIRD.

O texto de Steinberger e Bruna (2001), embora rico em informações e interpretações, não foge ao raciocínio de que, no processo de seleção dos documentos, das escalas de observação e das abordagens, realiza-se uma seleção que impõe certo limite à interpretação (VEYNE, 2014). Surge daí a necessidade de transportar o texto de Steinberger e Bruna (2001) e Serra (1991) do campo da bibliografia para o campo do documento, visando a abarcar o seu contexto de escrita.

A interpretação das autoras, focada nos documentos citados, tangencia as particularidades intrínsecas do CPM, promovendo generalizações e inserindo-o como mais uma forma de planejamento urbano-econômico sem corpo programático. Por esse viés, o CPM torna-se uma máscara de objetividade para certas vontades ideologicamente presentes entre 1976 e 1979, o que não contribui para uma análise que abarque suas especificidades e contribuições para o contínuo processo de institucionalização do urbanismo e do planejamento no Governo Federal (FARIA, 2019). Não obstante as possíveis críticas e apesar do posicionamento divergente tomado nesta Tese – que buscou descortinar outros documentos, indagações e interpretações –, o mérito das pesquisas de Steinberger e Bruna (2001) e de Serra (1991) deve ser reconhecido.

Fez-se necessário, ainda, indicar outras diferenças semânticas que distinguem esta Tese dos textos dos autores supracitados. Ao ter contato com os processos de institucionalização e outras documentações, percebeu-se que os nomes do CPM variaram conforme organismo, momento e propósito. Algumas das denominações mais corriqueiras podem ser divididas em três blocos: 1) Programa de Desenvolvimento de Cidades Médias e Programa de Cidades de Porte Médio, que foram denominações empregadas antes de a CNPU elaborar os estudos executados entre 1976 e 1979, tendo sido utilizadas pelo IPEA, quando as cidades médias foram pioneiramente associadas a um programa no âmbito do Governo Federal; 2) Programa Cidades de Porte Médio, Programa Nacional de Cidades de Porte Médio, Programa de Apoio às Cidades e Capitais de Porte Médio e Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM, denominações empregadas durante todo o período de execução do CPM, desde 1976 até 1986, alternando-se a depender do propósito – por exemplo, em notícias e comunicações rápidas, dava-se preferência por nomes menores, já em documentos oficiais os nomes maiores eram mais frequentes; 3) Programa CPM/BIRD e Projeto Especial de Cidades de Porte Médio – CPM/BIRD, que foram nomes utilizados somente para definir a modalidade com financiamento do BIRD.

Tomando a documentação por base, optou-se pelo uso de quatro formas distintas de denominação do CPM nesta Tese, as quais subsidiam a periodização enunciada no início desta Introdução. Primeiramente, utilizou-se o termo “CPM” para abarcar todas as iniciativas vinculadas a uma política urbana voltada às cidades de porte médio do período. Já a denominação “primeiro Programa” foi utilizada para fazer referência aos estudos do IPEA para a elaboração de um programa voltado às cidades de porte médio, o que é uma opção vantajosa, visto demonstrar claramente não se tratar de um termo empregado à época, designando uma seleção de documentos que não ambiciona conceituar o período. O uso de “Programa Nacional” também busca restringir uma seleção de documentos produzidos

durante todo o período de execução do CPM, entre 1976 e 1979, coincidindo, neste caso, com o termo mais comumente empregado nas designações – considerando que quase todas iniciavam-se com o termo “Programa Nacional [...]” –, cuja vantagem é a de demonstrar que o programa visava a uma abordagem integral do território brasileiro. Por fim, para indicar uma das modalidades importantes do Programa Nacional financiadas pelo Banco Mundial, utilizou-se o termo CPM/BIRD. Os termos foram empregados pela documentação tal qual aqui grafados, desde 1979 até 1980.

O primeiro conjunto de documentos apresentados nesta Tese foram os que abrangeram o primeiro Programa. Esses documentos foram elaborados particularmente pelo IPEA e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O IPEA, cuja origem está relacionada à iniciativa de Reis Velloso, era um importante centro de pesquisa responsável por propor diversas estratégias econômicas para o país. Os agentes vinculados frequentemente se formavam no exterior e traziam diversas experiências, e, embora não seja possível afirmar que o CPM foi uma delas, não se exclui a possibilidade de experiências estrangeiras terem contribuído na formulação do primeiro Programa.

A relação do IPEA com o CPM ainda é pouco conhecida. Com base nos movimentos políticos e institucionais daquele momento, levantou-se a hipótese de que, a pedido da CNPU, o IPEA tenha sido convidado a formular um programa voltado às cidades de porte médio a pedido da CNPU. Tais pedidos eram uma prática comum, inclusive, foi a pedido da SEPLAN-PR que o IPEA ficou responsável pelo detalhamento das políticas econômicas do II PND. Considerando que o processo de institucionalização de uma prática de política urbana entendida como política nacional era recente no Governo Federal (LEME, 2019), era de se esperar que o IPEA inserisse o primeiro Programa entre um dos detalhamentos da política econômica do II PND.

O primeiro Programa foi então elaborado por Thompson Andrade, Speridião Faissol, Pedro P. Geiger, Fany R. Davidovich, Olga M. Buarque de Lima e Hamilton C. Tolosa (ANDRADE et al., 1976). No mesmo período, Thompson Andrade iniciou o desenvolvimento de um Projeto de Pesquisa (ANDRADE, 1976) visando a compreender o que era uma cidade de porte médio em âmbito nacional e a definir critérios para caracterização das cidades médias. O resultado da pesquisa foi publicado, ainda na década de 1970, em parceria com outros pesquisadores do IPEA. O IBGE, por sua vez, ingressou na elaboração do primeiro Programa devido aos seus estudos sobre a rede urbana nacional, que foram de grande relevância para compreensão do que se passou a chamar, no âmbito do CPM, de sistema urbano. Os estudos dos Institutos possibilitaram caracterizar as cidades na sua relação com suas áreas de influências, permitindo ainda a ampliação da definição de cidades médias para além do critério

populacional, até então amplamente aceito. Grande parte dos documentos podem ser consultados apenas fisicamente na biblioteca do IPEA de Brasília e do Rio de Janeiro.

O primeiro Programa foi estruturado visando a fortalecer as cidades de porte médio do ponto de vista econômico. Seu papel seria ratificar a participação das cidades inseridas em regiões consolidadas, bem como fazer investimentos em regiões não consolidadas, a fim de polarizar o entorno da cidade de porte médio. Nas regiões não consolidadas – especialmente as do Norte e do Nordeste –, as cidades eram escolhidas mais por fatores locacionais e menos devido a sua participação à época. Em seus mecanismos operacionais, havia a intenção de atrair e redirecionar as atividades econômicas por meio da desconcentração produtiva do Sudeste em proveito das demais regiões.

Outros documentos relevantes são os estudos imediatamente anteriores à elaboração do primeiro Programa, dentre os quais se destacam os de Tolosa (TOLOSA, 1972a, 1973) e de Milton da Mata (MATA, 1973; MATA; CARVALHO; SILVA, 1973), que buscaram inserir a questão urbana no pensamento econômico vigente à época, bem como estabelecer críticas acerca da forma como a política econômica vinha atuando sem incorporar a dimensão espacial. Também foram relevantes para compreender o contexto da época os estudos que relacionavam o CPM à política social até então em vigor. Estabeleceu-se a relação entre tais documentos na sessão a que se deu o nome, nesta Tese, de **Prelúdio (cf. Parte A)**, em que se analisa os movimentos iniciais que deram origem aos dez anos de política voltada a cidades de porte médio. Esses estudos ainda inseriram o CPM dentro das propostas da política de migrações internas, que também eram recentes à época, num percurso que perdurou desde seus momentos iniciais até o encerramento em 1986. Outra leitura feita à época era a da quebra da primazia metropolitana, bem como a do desempenho das cidades médias, que cada vez mais vinham absorvendo as migrações; um contraponto feito às grandes cidades era o de que a cidade média detinha melhor qualidade de vida, sendo vantajosa ao “homem da cidade”.

A partir desses documentos iniciais, foi necessário voltar aos planos nacionais anteriores ao II PND, às experiências internacionais, ao modo de funcionamento da administração pública federal após o golpe militar de 1964 e às teorias econômicas. Estas teorias foram particularmente importantes, pois os autores do primeiro Programa eram economistas e geógrafos, e as propostas foram, portanto, atravessadas pelos campos de conhecimento da economia e da geografia. Destaca-se especialmente o momento em que se buscava compreender o funcionamento do sistema urbano, seu impacto sobre a macroeconomia e o dimensionamento do tamanho das cidades. Essas teorias ajudam a definir com maior clareza

o que é uma cidade de porte médio, bem como o que a diferencia em relação aos portes grande e pequeno.

Devido a essa importância, foi necessário fazer uma breve incursão em tais teorias. Tendo em vista o recorte da Tese, porém, buscou-se apresentar o debate de forma resumida. A estratégia textual utilizada foi a de demonstrar a relação das Teorias Econômicas com o primeiro Programa, priorizando a perspectiva adotada pela documentação do CPM. Todas as teorias e seus autores principais foram citados diretamente pela documentação consultada.

A fim de entender o contexto do planejamento urbano e regional na sua articulação institucional com o IPEA e o IBGE, recorreu-se às revistas periódicas de divulgação científica dos dois Institutos. Tiveram papel importante nesta Tese as revistas Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE e Revista Brasileira de Geografia – RBG. A PPE foi a principal veiculadora das ideias-base do primeiro Programa; exerceu forte influência sobre o Projeto de Pesquisa de Thompson Andrade e foi recorrentemente citada, na documentação técnica, ao longo de todo o CPM. Já a Revista Brasileira de Geografia foi a principal forma de divulgação dos estudos do IBGE no período, tendo publicado amplos estudos técnicos sobre a situação das cidades, entendidas em sua articulação com o sistema urbano. Foi profícua a produção dos autores do primeiro Programa em ambas as revistas, que permitiram que eles apresentassem a sua visão do contexto do planejamento urbano e regional da época.

Visando a ampliar a perspectiva adotada pelos institutos e pelo governo federal na condução da programação do primeiro Programa, utilizou-se de matérias jornalísticas que anunciavam o CPM. Buscou-se, com isso, evidenciar outras leituras acerca dessa política voltada a cidades de porte médio. Essa documentação jornalística foi coletada inicialmente pelo IJSN, que reuniu recortes de jornais sempre que o Instituto ou o CPM do Aglomerado Urbano de Vitória – AUV era citado na mídia local. O volume, periodicidade e unidade dessa documentação permitiu estabelecer uma leitura linear dos fatos que conduziram o CPM em âmbito local desde o primeiro Programa até seus momentos finais. Outros recortes foram coletados na Hemeroteca Digital, abarcando jornais de circulação nacional.

A **Parte B** desta Tese abarca outro momento do CPM, quando o pensamento apresentado no contexto do primeiro Programa passou a ser implementado. Nessa parte, buscou-se demonstrar o tensionamento existente na condução de um programa voltado às cidades de porte médio em escala nacional. Enquanto houve disponibilidade de documentos de relatórios técnicos no primeiro Programa, aqui estes foram escassos, mas isso não inviabilizou o aprofundamento do debate nos pontos mais relevantes do que foi o Programa Nacional.

A documentação evidenciou que o contexto inicial do Programa Nacional foi paradoxal. Por um lado, a partir das comunicações oficiais presidenciais (ANDREAZZA, 1984a, 1984b, 1984c; GEISEL, 1975a, 1975b, 1976, 1978, 1979; IPEA, 1979) e da mídia, o planejamento desfrutava de relativo prestígio. Era entendido, nessa época, como a principal, senão a única forma de se alcançar o desenvolvimento. Por outro lado, no entanto, o Programa Nacional – embora reconhecidamente relevante para o planejamento urbano e regional –, não desfrutava de igual prestígio. Na esfera local, os municípios desconfiavam das intenções do Governo Federal, como demonstram os relatos produzidos pelos agentes locais no âmbito da análise da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP (FAUUSP, 1984a, 1984b, 1984c).

Os documentos que registraram a análise da FAUUSP acerca do programa merecem destaque. Em 1984, a FAUUSP foi contratada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU² para a avaliação dos oito anos de condução do Programa Nacional. Os estudos, que pretendiam identificar a efetividade do Programa Nacional em relação aos seus próprios objetivos – isto é, a formação de um sistema urbano intrarregional a partir de investimentos intraurbanos nas cidades de porte médio –, foram coordenados por Gilda Bruna, em parceria com professores e pesquisadores da USP, e demoraram pouco mais de um ano para serem entregues à CNDU, abarcando todas as regiões e parte significativa das cidades que receberiam os investimentos. Para a análise, foram utilizados os convênios firmados entre a CNPU por meio da SEPLAN-PR ou o CNDU por meio da SDU/MINTER com os Estados e Municípios. Os volumes eram extensos e envolveram temas como demografia, uso do solo, economia e políticas sociais. Os documentos encontram-se na Biblioteca da FAUUSP e foram relevantes para esta Tese, já que, enquanto solicitação direta da CNDU, dispuseram e publicaram informações restritas, outrora acessíveis apenas aos funcionários do Governo Federal. Essa divulgação possibilitou que pesquisas como a desta Tese tivessem acesso aos dados que não foram registrados pelos órgãos que promoveram o Programa Nacional.

Já no âmbito do Governo Federal, o Programa Nacional recebia menor atenção financeira do que as metrópoles, o que fica evidenciado nos orçamentos públicos (BRASIL, 1975a, 1976, 1980, 1981; MINTER, 1980a, 1981) e nas publicações oficiais de divulgação das ações da SEPLAN-PR e MINTER por meio das revistas “Planejamento & Desenvolvimento” e “Interior”

² A CNDU foi o órgão da estrutura federal vinculada ao MINTER que tinha como atribuição implementar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. Essa instituição assumiu o lugar da Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e da Política Urbana – CNPU, momento em que ela foi extinta.

respectivamente. Estas publicações abarcaram todo período e contexto do CPM, alcançando os períodos anteriores ao II PND e posteriores a 1986. Elas foram extintas juntamente com os órgãos que as promoviam. Nelas, estavam inseridas as principais ações e pensamentos do período para cada um dos órgãos. Havia matérias sobre eventos importantes no âmbito da política econômica, social e urbana, bem como anúncios dos ministros, realizações do governo federal e intenções futuras no âmbito das políticas públicas. Para esta Tese, importou também o detalhamento apresentado nessas revistas sobre o que viria a ser o Programa Nacional, tanto no momento em que foi gerido pela SEPLAN-PR com a vertente intrarregional como também quando foi gerido pelo MINTER com a vertente intraurbana. As publicações anunciavam o Programa Nacional como de extrema relevância, mesmo que com pouca presença. Via de regra, o Programa Nacional era anunciado com pequenas chamadas na sessão de atualidades.

Assim, nesta Tese, buscou-se promover a interlocução entre: as expectativas da ação de planejamento no sentido geral, os estudos da FAUUSP, as notícias de jornais e a situação do planejamento no Governo Federal. A partir daí, foi possível explicar com clareza a relação entre o Programa Nacional e o Planejamento Federal.

Um tema em especial se destacou nessa interlocução: a centralização exercida pelo planejamento federal ao mesmo tempo em que se iniciava a distensão pretendida pelo Governo do Presidente Geisel. As falas do Presidente e dos Ministros elucidam o que se pretendia afirmar com as intenções de distensão, mas os documentos do Programa Nacional provocaram uma dupla situação. Inicialmente, permitiriam que a política urbana pudesse ser gerida em âmbito local, por meio de recursos para assistência aos municípios. Por outro lado, o programa tinha uma carteira específica de projetos a serem financiados, que tomavam como ponto de partida os orçamentos das instituições participantes, limitando a capacidade dos municípios de escolher quais seriam os projetos mais adequados, em suas perspectivas, para o desenvolvimento urbano. Ademais, a reforma tributária iniciada em 1964 e finalizada em 1967 agravou a situação da centralização. Sobre essa reforma, foram consultadas as leis que lhe deram corpo, assim como fontes secundárias que analisaram o seu impacto no contexto do desenvolvimento nacional.

Outro paradoxo evidenciado foi a relação do Programa Nacional com os grandes projetos nacionais, em um momento em que a crise do petróleo e a diminuição dos empréstimos começavam a tornar esse modelo ineficiente. Ao fazer uso da lógica dos grandes projetos nacionais, o Programa se inseriu institucionalmente como uma estratégia importante, portanto, fazendo parte do Sistema Nacional de Planejamento – SNP. Este Sistema, centralizado na SEPLAN-PR, foi responsável por articular os diversos planejamentos

setoriais. Devido à abrangência do Programa Nacional e por meio da estrutura que o SNP permitiria, o Programa Nacional passaria a fazer parte de diversos organismos, como um mosaico de investimentos. A partir daí, o programa começou a se tornar presente em documentos por toda administração federal cujas competências se articulavam com as políticas urbana, social e econômica.

Considerando essa situação, foi necessário consultar a documentação de diversos órgãos, a começar pelos orçamentos públicos. Essa verificação visou a inventariar as transformações nas competências dos organismos ao longo dos anos. Nesse contexto, é especialmente relevante a reforma administrativa de 1979, quando a competência sobre a questão urbana passou a ser centralizada no MINTER³, para onde também foi transferida a estrutura de planejamento urbano da SEPLAN-PR. A competência verificada no orçamento permitiu compreender os motivos pelos quais a revista Planejamento & Desenvolvimento da SEPLAN-PR deixou de publicar matérias sobre o desenvolvimento urbano e gerou, também, a necessidade de localizar outros documentos originários da estrutura do MINTER.

De fato, a investigação mais aprofundada sobre a participação do MINTER no Programa Nacional levou a encontrar, além da revista Interior, as resoluções da CNDU e documentos das ações da SDU/MINTER. Destaca-se como uma das mais relevantes a Resolução 003/1979, cujo objetivo era atualizar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU do II PND. Com essa Resolução, a CNDU deu prosseguimento às intenções de elevar as cidades de porte médio à categoria mais importante no contexto do Sistema Urbano Nacional, e os demais agentes reforçaram a programação e os investimentos do Programa Nacional.

É nesse contexto também que se insere o BIRD. Com base na documentação consultada, nota-se que o BIRD vinha participando do programa desde 1977, ano em que a SEPLAN-PR havia contatado o banco para contratar empréstimo de financiamento do Programa Nacional. Entre 1977 e 1979, o banco produziu Relatórios e empreendeu Missões visando a avaliar os resultados alcançados até então pelo Programa Nacional gerido pela CNPU e pela SEPLAN-PR. Elaboraram-se, então, internamente, diversas proposições para ingerência no Programa Nacional, e a concessão do empréstimo seria condicionada à reformulação dos métodos do Programa Nacional. Não foi indicada explicitamente a reformulação dos objetivos, ainda que

³ Esta centralização, após a reforma administrativa de 1979, aconteceu em contexto diferente da reforma do Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. Entre 1975 e 1979 a SEPLAN-PR assumiu a responsabilidade de efetivar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU do IIPND e exerceu a Secretaria Executiva da CNDU. Somente após 1979, o MINTER retoma a hegemonia da questão urbana.

o objetivo de formação do sistema urbano não tenha sido reforçado na documentação interna do BIRD.

Com a reforma administrativa de 1979 e a criação da CNDU, o BIRD teve maior abertura para implementar sua ingerência. Foi então que teve início a aproximação entre o MINTER e o BIRD de forma a efetivar o empréstimo, que foi buscado pelo MINTER não somente por conta da criação da CNDU, mas em função do aumento da inflação e da redução de disponibilidade de empréstimos para os países subdesenvolvidos em escala global. A partir das exigências do BIRD, uma série de documentos foram elaborados pela SDU/MINTER, os quais foram relevantes para a compreensão do contexto de inserção do Programa Nacional após 1979, quando ingerido pelo MINTER. Foi possível notar que, no geral, o MINTER promoveu alteração do Programa Nacional com base nas exigências do BIRD, isto é, não só as cidades participantes da modalidade CPM/BIRD estavam sob a ingerência do Banco, mas todas as demais cidades participantes passaram também a receber critérios semelhantes para definição dos projetos por opção da SDU/MINTER. Com o esgotamento financeiro do Programa Nacional a partir de 1982, ditos critérios foram postos de lado nos convênios. Desde aquele ano, o Programa Nacional concedeu financiamento a projetos típicos locais sem clareza de seu impacto para alcançar os objetivos regionais propostos. Paralelamente, o CPM/BIRD manteve o rigor para aprovação dos projetos e liberação dos recursos.

A ingerência do BIRD e a reformulação do Programa Nacional pelo MINTER levaram à alteração na forma como a SEPLAN-PR havia inicialmente desenvolvido a estratégia para alcançar o objetivo de formação do sistema urbano nacional. A princípio, por meio da CNPU, a SEPLAN-PR pretendia formar tal sistema a partir da implantação de infraestrutura econômica em pontos estratégicos do território nacional, o que provocaria a redistribuição de postos de emprego e, conseqüentemente, o redirecionamento dos fluxos migratórios. Já o MINTER, por meio da CNDU e da SDU/MINTER, buscou amenizar a precária qualidade de vida em cidades do Centro-sul e do Nordeste, a fim de evitar que essa população migrasse para o Rio de Janeiro e São Paulo. Na perspectiva do MINTER, essas cidades funcionariam como barreira, retendo a população mais pobre. Considerando essa reorientação estratégica, o Programa Nacional mudou de vertente: inicialmente, buscava promover o desenvolvimento intrarregional, mas após 1979 passou a intervir no desenvolvimento intraurbano.

Essa transformação também influenciou a interpretação da documentação. Inicialmente, a documentação que dava base contextual para entender o primeiro Programa e o Programa Nacional eram as teorias econômicas, a articulação regional e o papel que desempenhavam os centros econômicos nacionais. No pós-1979, o papel e número de agentes se multiplicaram, devido à inserção do amplo arranjo institucional sediado no MINTER e do BIRD

no âmbito nacional. Já no âmbito local, a formação de Unidades de Administração de Subprojetos – UAS locais constituíram estruturas robustas que mereceram atenção para apresentar de forma mais detalhada as características do Programa Nacional.

Devido a essas características do processo de transformação do Programa Nacional, os documentos – assim como os agentes – se multiplicaram. Houve a necessidade, então, de promover uma sistematização mais criteriosa do papel de cada documento para a narrativa da Tese, sendo preciso, para isso, compreender o processo de formação histórica das cidades participantes, a fim de explicar as ações que o MINTER empreendeu. Essa situação impôs limites à Tese, e a restrição do tempo de pesquisa levou à circunscrição de quais as cidades seriam analisadas.

As cidades participantes eram impactadas inicialmente pela forma de inserção das superintendências. Pode-se notar que a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE participou ativamente das programações das cidades do Nordeste. Outras superintendências também participaram, ainda que com menos atividades. O Sudeste, por não ter uma superintendência, teve sua programação intermediada diretamente pelo MINTER, com a participação do SDU/MINTER e da Secretaria Especial da Região Sudeste – SERSE.

Cada cidade ainda implementou o Programa Nacional de forma específica. Até 1979, as cidades participantes eram responsáveis por implementar e gerir a programação, enquanto a institucionalização estava mais clara no arranjo do governo federal. Nos municípios, o programa era absorvido pelas secretarias e órgãos para os quais os projetos se destinavam. Na modalidade CPM/BIRD, pós-1979, o governo estadual foi mais presente em algumas cidades, sendo mais notório o caso do Espírito Santo, já que o Instituto Jones dos Santos Neves – vinculado à Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do Espírito Santo – assumiu o comando da UAS para todos os municípios do Aglomerado Urbano de Vitória – AUV. Por sua vez, Juiz de Fora constituiu um instituto de planejamento municipal que assumiu as responsabilidades da UAS, permanecendo após a conclusão do Programa. Em outras cidades, a UAS foi composta por funcionários da prefeitura e do governo estadual, sendo dissolvida após o fim do Programa Nacional.

A breve descrição do parágrafo anterior indica o grau de multiplicação que os documentos assumiram na escala local e, conseqüentemente, as restrições para esta Tese. A **Parte C**, em que se recortam geograficamente os documentos, a fim de melhor sistematizá-los e inseri-los na narrativa, evidencia o impacto dessa restrição. Do ponto de vista regional, optou-se por recortar o Programa Nacional no âmbito do Sudeste, região que pode ser tomada como

representativa das demais, já que trazia consigo situações paradoxais. Por um lado, havia cidades mais próximas ao Rio de Janeiro e São Paulo, como Volta Redonda, que receberam investimentos pontuais de forma descolada dos objetivos do programa. Por outro, as cidades na fronteira da região, como Vitória, que se enquadravam perfeitamente nos objetivos do Programa Nacional para a região Sudeste segundo a concepção da SEPLAN-PR e do MINTER, receberam ingerência constante da SDU/MINTER e do BIRD.

O caso de Vitória foi escolhido para apresentar de forma ainda mais específica a modalidade CPM/BIRD nesta Tese. O Governo do Espírito Santo foi convidado a participar do Programa Nacional pela SDU/MINTER durante a segunda rodada de investimentos desta modalidade, o que, porém, não implica que Vitória tenha sido ignorada anteriormente, uma vez que o município havia sido citado desde o primeiro Programa e aparecia recorrentemente como um lugar estratégico para investimentos por meio do Programa Nacional desde 1976. Por estar no Sudeste, a programação do CPM/BIRD-AUV recebeu ingerência direta do SDU/MINTER e do BIRD, sem interveniência das superintendências. Especificamente, no caso de Vitória, não há registro da intervenção da SERSE, característica permite avaliar a tensão entre os governos locais e nacionais.

Analisar especificamente o caso de Vitória é vantajoso para essa Tese também devido à disponibilidade da documentação oficial do programa. Os documentos do CPM/BIRD-AUV possuem não só a programação completa, incluindo anteprojetos e projetos executivos de todas as componentes e da maioria das subcomponentes, como também inclui alguns documentos originários da programação Federal, o que incrementou a escassa documentação técnica produzida pela SEPLAN-PR e MINTER.

Esse conjunto de documentações locais permitiu compreender as tensões entre os agentes locais, SDU/MINTER, BNH e BIRD. Permitiu, ainda, avaliar o impacto da escassez financeira após a crise do petróleo da década de 1970 e a forma como os agentes locais a perceberam no âmbito do Programa Nacional – a partir daí, os agentes locais criaram contornos para que o Programa Nacional fosse implementado à revelia do Governo Federal. Possibilitou, por fim, levantar quais as expectativas dos agentes locais para a implementação de um programa que valorizaria a qualidade de vida urbana local e sua relação com as políticas nacionais.

Antes de se iniciarem os capítulos desta Tese, convém ainda explicar que a narrativa aqui desenvolvida foi estruturada em uma série de indagações, encadeadas de forma contínua e complementar. Tais indagações foram formuladas a partir da documentação primária consultada, sempre após a sistematização das principais fontes do capítulo, o que abria possibilidade de investigação mais aprofundada e busca de novas fontes primárias e

secundárias. Cada capítulo, após uma breve problematização, foi seguido de uma indagação estruturante para o texto, enquanto as demais indagações subsidiaram uma leitura mais detalhada dos assuntos. Elas constituíram, portanto, o norte para a condução da pesquisa ao longo dos anos e possibilitaram, ao final, que os capítulos pudessem ser lidos independentemente. Optou-se por manter as indagações expressas em negrito na Tese, visando a uma dupla finalidade, qual seja, demonstrar o percurso da pesquisa e orientar o leitor na separação dos assuntos.

O ponto de partida da problematização e formulação das indagações foi a seleção dos documentos, motivada, por sua vez, por uma indagação mister, com a qual se iniciou esta Tese e que se pretende responder ao longo dos capítulos: **Qual o lugar do Programa Cidade de Porte Médio e da cidade de porte médio no planejamento e na política urbana e regional entre 1976 e 1986?**

Parte A

Prelúdio: o primeiro programa



Edifício Lúcio Costa (Banerjão)
Sede do INPES/IPEA em 1970
Lugar do primeiro Programa

Capítulo 1

A cidade média como integrante da política urbana e do sistema urbano nacional: o problema e a contradição na seleção das cidades médias participantes

Nos anos 70 e 80, no Brasil, falar de cidades de porte médio significava falar de política urbana nacional enquanto política pública (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p. 35).

As cidades de porte médio figuraram como categorias importantes para pensar as políticas urbanas das décadas de 1970 e 1980. Nesse período, algumas dessas cidades haviam experimentado intervenções fruto do pensamento urbanista de décadas anteriores, enquanto o Governo Federal promovia ações que visavam a amenizar os problemas urbanos, e outras iniciativas estaduais buscavam promover uma rede de cidades. Foram nessas décadas que, de forma inédita e concomitante, confluíram os experimentos na escala intraurbana, a intervenção nas cidades de porte médio e a tentativa de formação de um sistema urbano nacional. Participaram diretamente desta confluência órgãos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, o Ministério do Interior – MINTER, a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU/MINTER e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.

Em 1976, o IPEA, à época vinculado à SEPLAN-PR, conduziu os primeiros estudos voltados à cidade média como categoria para pensar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. Tais programações foram consubstanciadas no “Documento de Política Econômica – N°33”, de 1976 (ANDRADE et al., 1976)⁴. Este documento marcou, como evento-chave, a preocupação com as cidades médias no âmbito do CPM. Ele foi o primeiro Programa⁵, denominado oficialmente de “Programa de Desenvolvimento de Cidades Médias”, e foi elaborado em conjunto por Thompson Andrade, Speridião Faissol, Pedro P. Geiger, Fany R. Davidovich, Olga M. Buarque de Lima e Hamilton C. Tolosa.

Em resumo, o documento propõe uma estratégia de como o Governo Federal poderia inserir as cidades médias no sistema econômico e urbano nacional. O objetivo era criar condições financeiras e urbanas para que as cidades pudessem crescer economicamente. Diferentemente de outros programas que agiam no âmbito das cidades médias, o primeiro

⁴ Este documento-chave é a estrutura base deste capítulo, e será destrinchado e problematizado com outros documentos e fatos do período.

⁵ Passa-se a denominar de “primeiro Programa” o Documento de Política Econômica – nº 33, intitulado “Programa de Desenvolvimento de Cidades Médias” (cf. ANDRADE et al., 1976). O documento pode ser consultado fisicamente na biblioteca do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em Brasília. Sua capa foi apresentada na Figura 1. A série “Documento de Política Econômica” tratava de assuntos variados, o nº 33 foi o único que se dedicou exclusivamente à um Programa para as Cidades Médias. O mais antigo disponível na biblioteca do IPEA é o nº 26, intitulado “O Mobral e a alfabetização no Brasil”, elaborado por Cláudio de Moura Castro.

Programa tinha foco no processo de urbanização tanto local quanto nacional. Era entendido como um programa parcial que deveria estar, por sua vez, integrado à Política Urbana Nacional.



O Programa de Desenvolvimento de Cidades Médias foi o primeiro vestígio encontrado que se dedicava a programar ações voltadas às cidades médias, no formato do CPM.

Figura 1: Capa do Documento de Política Econômica nº 33, o primeiro Programa de Cidades Médias.
 Fonte: Andrade et al. (1976)

O documento trazia respostas às demandas lançadas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano – II PND e geridas pela CNPU, mas não foi utilizado integralmente pela CNPU para suas ações de planejamento urbano e regional. Por exemplo, a lista de

idades do primeiro Programa (ANDRADE et al., 1976, p. 7) previa a participação de 35 cidades selecionadas:

Levando-se em conta a lista de cidades médias e examinando-as usando os critérios mencionados, indicam-se as seguintes para participação no Programa: **1 – Santarém, PA; 2 – São Luiz, MA; 3 – Teresina, PI; 4 – Sobral, CE; 5 – Crato/Juazeiro do Norte, CE; 6 – Natal, RN; 7 – Mossoró, RN; 8 – João Pessoa, PB; 9 – Campina Grande, PB; 10 – Caruaru, PE; 11 – Maceió, AL; 12 – Aracaju, SE; 13 – Ilhéus/Itabuna, BA; 14 – Juazeiro, BA/Petrolina, PE; 15 – Vitória da Conquista, BA; 16 – Montes Claros, MG; 17 – Teófilo Otoni, MG; 18 – Governador Valadares, MG; 19 – Juiz de Fora, MG; 20 – Uberlândia, MG; 21 – Vitória, ES; 22 – Campos, RJ; 23 – Ribeirão Preto, SP; 24 – São José do Rio Preto, SP; 25 – Bauru, SP; 26 – Presidente Prudente, SP; 27 – Londrina, PR; 28 – Florianópolis, SC; 29 – Lajes, SC; 30 – Santa Maria, RS; 31 – Passo Fundo, RS; 32 – Pelotas/Rio Grande, RS; 33 – Campo Grande, MT; 34 – Cuiabá, MT; 35 – Corumbá, MT** (ANDRADE et al., p. 7, grifo nosso⁶).

No entanto, a CNPU lançou o Programa Nacional, inicialmente, com 76 cidades:

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

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

** Bacabal, Caxias, Imperatriz e São Luís (MA); Floriano, Parnaíba, Picos e Teresina (PI); Crato, Iguatu, Juazeiro do Norte e Sobral (CE); Mocau e Mossoró (RN); Bayeux, Cajazeiras, João Pessoa, Patos e Souza (PB); Caruaru, Garanhuns, Petrolina e Vitória de Santo Antão (PE); Arapiraca e Maceió (AL); Aracaju (SE); Alagoinhas, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro e Vitória da Conquista (BA) (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p. 53).

Dentre as cidades participantes da primeira seleção do Programa Nacional, apenas dezoito coincidiam com aquelas indicadas no primeiro Programa. As diferenças também são perceptíveis em outros alinhamentos entre o Programa Nacional e o primeiro Programa.

Ainda que não seja possível afirmar que o **primeiro Programa** tenha sido implementado pela CNPU, é possível notar seu alinhamento com as ações de programas posteriores, tais como **o Programa Nacional e o CPM/BIRD**. O Programa Nacional foi conduzido pela CNPU entre 1976 e 1979, visando a cumprir as determinações do II PND. Já o CPM/BIRD foi uma das modalidades mais proeminentes do Programa Nacional, tendo iniciado suas ações em 1980

⁶ As cidades grifadas fizeram parte, também, da primeira seleção do Programa Nacional.

e finalizado em 1986, sob a gestão do MINTER. Foi possível notar alguns exemplos-chave de tais alinhamentos a partir do posicionamento adotado pelos autores das programações. Se, por um lado, os autores do primeiro Programa apontam que

à CNPU tem cabido a difícil tarefa de coordenar os esforços governamentais no sentido de definir e colocar em execução alguns programas de desenvolvimento urbano **visando adequar a estrutura das cidades à finalidade última do processo de desenvolvimento**, qual seja, a de propiciar melhores condições de vida nos centros urbanos (ANDRADE et al., 1976, p. 1, grifo nosso).

Por outro lado, as falas noticiadas durante o Programa Nacional, por meio do jornal A Gazeta, informam que:

Dentro dos objetivos gerais da política nacional de desenvolvimento urbano **é preciso, segundo o ministro Andreazza, modificar-se, inicialmente, a tendência para o desordenado crescimento de alguns aglomerados metropolitanos, que vem acarretando excessiva concentração industrial, rápida deterioração da qualidade de vida, danos ao meio-ambiente, com destruição da natureza e da paisagem urbana** (A GAZETA, 1979).

Outros alinhamentos com o Programa Nacional são reafirmados no caso do Espírito Santo. Os objetivos do primeiro Programa apontavam claramente que:

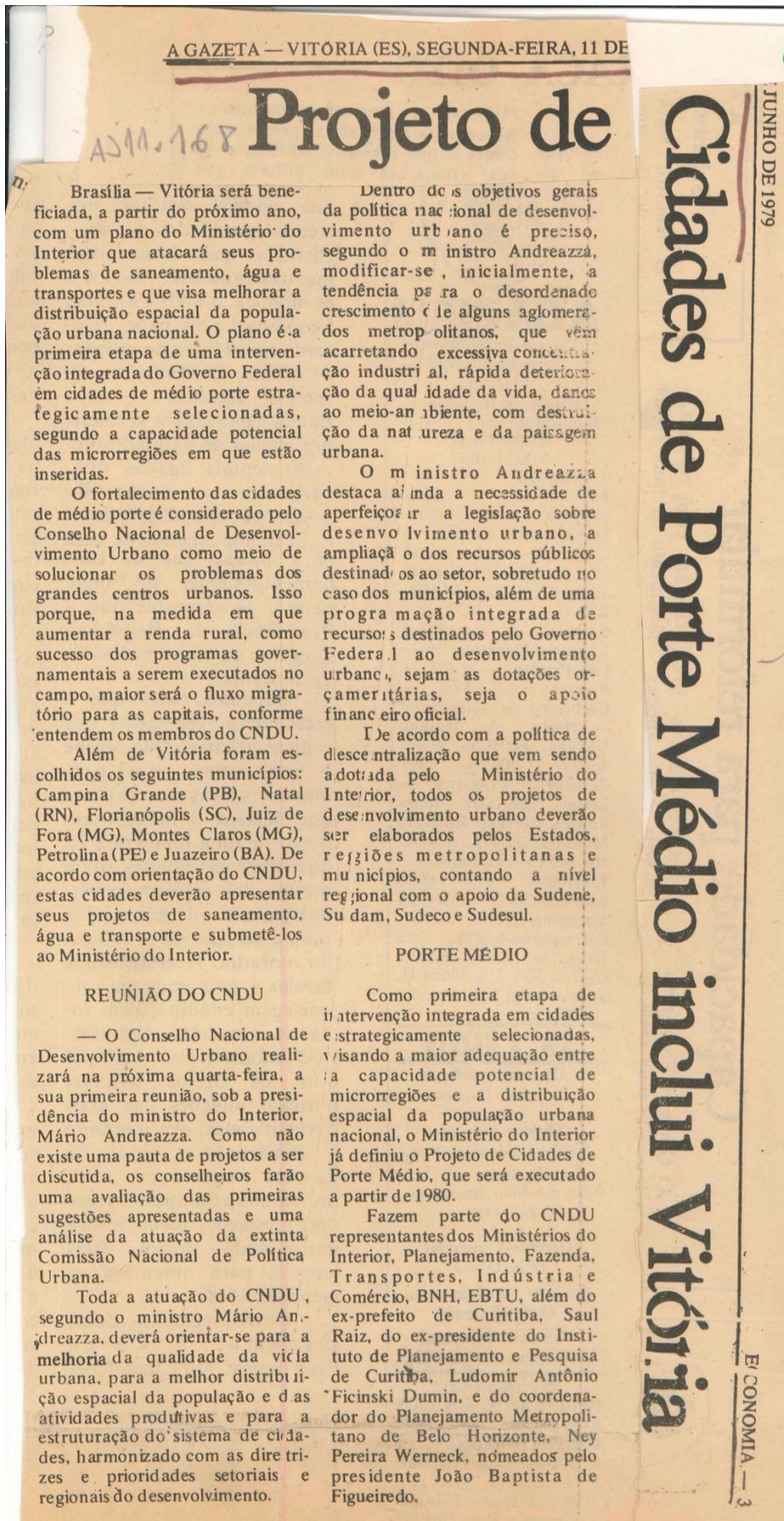
Os propósitos do Programa são variados, embora possam ser reduzidos aos seguintes objetivos:

- i) Estimular novos pontos de desenvolvimento no território nacional;
- ii) Estimular a desconcentração de atividades econômicas e de população;
- iii) Criar oportunidade de emprego (ANDRADE et al., 1976, p. 4).

No Espírito Santo, no âmbito do CPM/BIRD, segundo justificativas oficiais, a “política federal” encontrou uma das principais alternativas para interiorização e organização territorial do desenvolvimento, em razão de sua posição geográfica privilegiada:

Porta aberta ao mar para uma vasta hiterlândia, transição imediata entre o nordeste e os principais centros do Sudeste Brasileiro, o Espírito Santo foi mantido isolado do contexto desenvolvimentista do eixo Rio-São Paulo, muito mais pela irracionalidade do que pela falta de perspectivas (FJSN, 1978, p. 2).

No caso do Espírito Santo, o objetivo do CPM/BIRD seria atuar como uma resposta aos Grandes Projetos Industriais de Impacto, iniciados na década de 1970, na medida em que deveria garantir o “capital social básico capaz de permitir seu crescimento harmônico dentro da nova realidade de crescimento acelerado” (FJSN, 1978, p. 3).



O jornal estadual do Espírito Santo, A Gazeta, noticiou em 11/06/1979 as primeiras iniciativas no âmbito do Programa Nacional. No mesmo ano, paralelamente, o Banco Mundial fazia estudos para integrar o Programa, mas ainda não propunha iniciativas.

Destaca-se, na notícia, a preocupação do Ministro do Interior Andreazza com a excessiva concentração industrial no País.

Figura 2: Recorte do jornal com notícia sobre as iniciativas do Programa Nacional
Fonte: (A GAZETA, 1979).

A afirmação do governo estadual do Espírito Santo estava alinhada com o primeiro Programa e com o movimento em prol da urbanização no Brasil ao longo das décadas de 1970. Naquele período, as políticas urbanas formuladas pelo governo federal, enquanto políticas públicas, reafirmavam as cidades médias como uma das soluções para a crise urbana que surgiu da acelerada industrialização e da concentração demográfica nos grandes centros. Tais políticas resultariam num planejamento de Estado com o objetivo de empreender ações de regionalização e interiorização do desenvolvimento, que impactaram todas as regiões.

Pode-se citar alguns dos resultados mais significativos de tais políticas no âmbito nacional, quais sejam, segundo Araujo (1993): a Zona Franca de Manaus; os projetos de mineração e infraestrutura energética no Pará; a diversificação da indústria de bens intermediários no Nordeste; o dinamismo agrícola no São Francisco e no Paraná; a instalação de uma agricultura moderna de grãos para exportação no Centro-Oeste; a expansão industrial para Minas e o Espírito Santo; e o **programa Cidades de Porte Médio**. Tanto o primeiro Programa como o Programa Nacional podem ser interpretados, portanto, como uma resposta às expectativas de regionalização e interiorização do desenvolvimento.

Durante o CPM/BIRD, mesmo com a interferência direta do Banco Mundial – que assumiu o papel gerenciador do processo –, não houve um distanciamento das prerrogativas principais do primeiro Programa. Em meio aos documentos do CPM/BIRD, destaca-se o Roteiro (SDU/MINTER, 1979) para elaboração dos projetos, em que se afirma:

O Projeto CPM/BIRD, como instrumento de política de organização territorial e desenvolvimento urbano do país, objetiva a criação de novos pontos de desenvolvimento no território nacional, o estímulo à desconcentração das atividades econômicas e da população, a criação de novas oportunidades de emprego, a redução das disparidades inter-regionais e de renda, visando a desconcentração e interiorização do desenvolvimento nacional.

Através da intervenção nos sistemas econômico, social e físico-territoriais, aqui vistos como subsistemas do núcleo urbano e de sua área de influência, procura-se reforçar as potencialidades das cidades de porte médio de modo a serem alcançados os objetivos mais gerais propostos (SDU/MINTER, 1979, p. 7).

Nota-se que tanto o Roteiro quanto o primeiro Programa buscavam orientar intraurbanamente, com a finalidade de fortalecer o sistema urbano num ponto de vista inter-regional e intrarregional. Esse objetivo era mais claro no primeiro Programa, conforme ficou evidente na argumentação de Andrade et al. (1976, p. 5):

[Os] objetivos serão buscados por intermédio de um esforço de criação, ampliação e complementação da infra-estrutura econômica e social das cidades médias e pela atração de novas atividades nos setores secundário e terciário que promovam o desenvolvimento econômico e social não só nessas cidades, mas também nas respectivas regiões de influência. O que se busca, portanto, é apoiar e estimular essas economias por meio do suporte direto e

indireto de investimentos na infra-estrutura e nas atividades industriais e de serviços (ANDRADE et al., 1976, p. 5).

O que explica tais alinhamentos ao longo do primeiro Programa, do Programa Nacional e do CPM/BIRD? É notório que suas programações surgiram de uma mesma raiz: os estudos de Francisconi e Souza (1973, 1976) do II PND, em que diversas passagens evidenciam os direcionamentos. Uma delas, talvez a primeira e mais significativa, foi a forma como os autores conceituaram o termo cidade. Francisconi e Souza (1976, p. 5) dão medida da tônica de sua definição ao afirmarem que:

As cidades são o resultado de uma complexidade de fenômenos. O desenvolvimento industrial, o papel cada vez mais importante do setor terciário e a atração da oferta de empregos sobre a mão-de-obra, com as conseqüentes demandas habitacionais, de equipamentos e de empregos, são fatores essenciais do crescimento urbano. Desta maneira, o espaço assim estruturado é objeto de consumo coletivo, necessitando de equipamentos para uso coletivo e de instituições que coordene e otimize suas múltiplas funções. Por esse motivo, o espaço urbano exige a intervenção do poder público.

Eles adotaram o termo “cidade” como o elemento configurador da urbanização e, ao mesmo tempo, interpretaram-no como resultante de um processo econômico ou apoiador deste mesmo processo. Para eles, a cidade, quando atrelada ao fenômeno econômico, figurava nos estudos como consequência do processo de urbanização⁷. O termo incorporava, ainda, os custos do desenvolvimento das cidades, os efeitos da industrialização e os diferentes projetos urbanos.

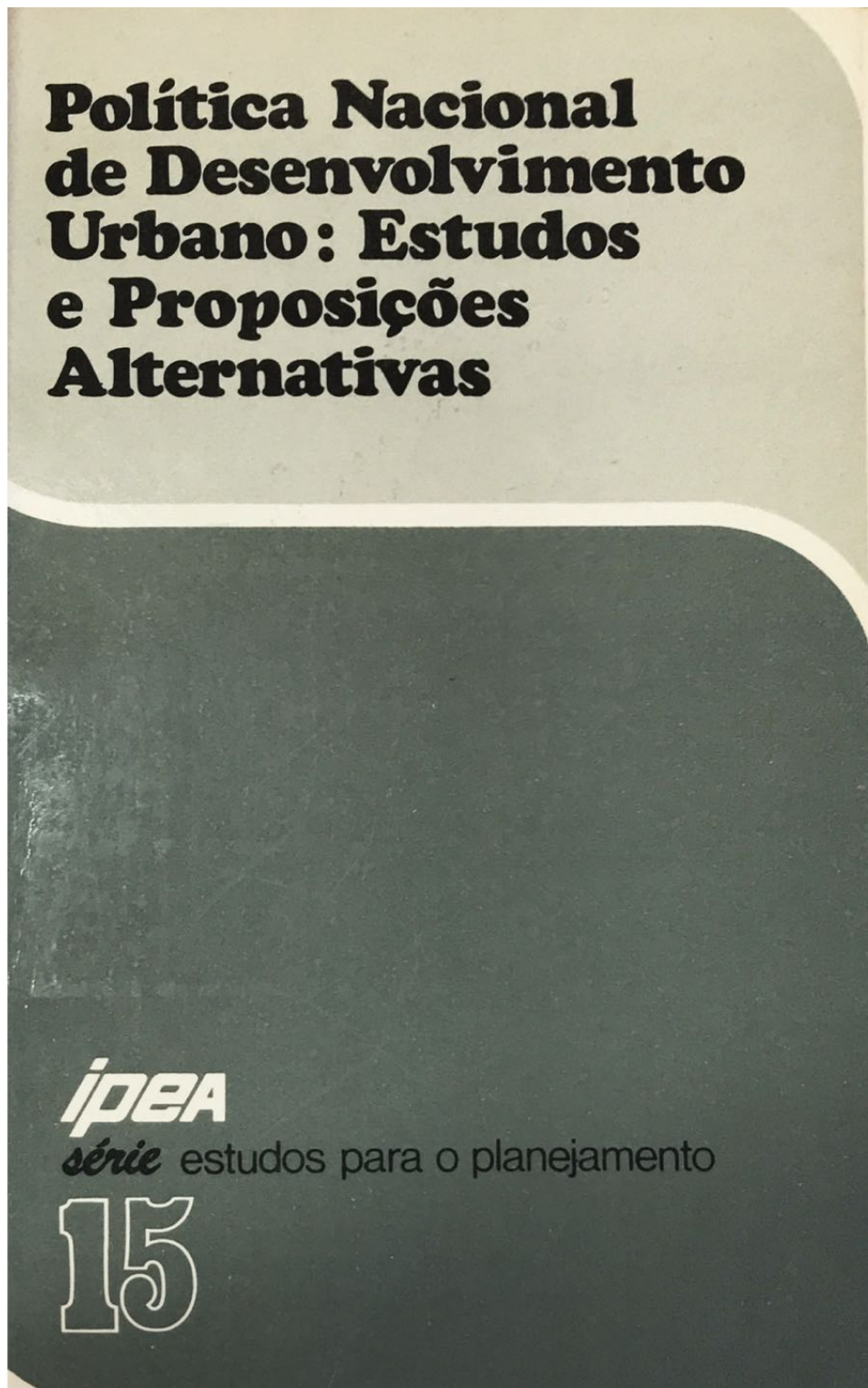
Ao longo de 1975 e 1976, o termo cidade incorporava mais categorias de interpretação e tornava-se mais complexo. Esse movimento de ressignificação do conceito foi acompanhado por um contexto maior de inserção do termo. Conforme afirma Lencione (2008, p. 115), o termo cidade tem atravessado os séculos referindo-se a concepções com características bem distintas e em perpétua mudança, e, por consequência, vem exigindo adjetivações:

Esse é o fato: por não conseguirmos expressar as transformações constantes de algo tão mutável, temos mantido a palavra cidade e acrescentado a ela adjetivos. É isso que permite compreender a presença de tantas adjetivações para falar de suas características, funções, partes e transformações [...]

Surge daí a necessidade de classificação dos tipos de cidades no Brasil. As “cidades médias” são uma dessas categorias, em que houve a adição do adjetivo “médias” para definir um certo grupo de cidades. As cidades médias brasileiras costumavam ser classificadas com base em

⁷ Ao longo do texto se buscará esclarecer os termos cidade, economia e urbanização a partir da leitura da documentação. Neste momento é importante deixar claro que esses três fatores são relevantes para o debate sobre as cidades de porte médio e que estão interligados.

seu tamanho populacional, porém, na medida em que cresceram os números de estudos sobre o tema, surgiram as diferenciações entre centros médios inferiores e superiores.



O estudo de Francisconi e Souza (1976) para a PNDU não só consubstanciou o II PND, como também deu instrumental para o desenvolvimento dos programas e projetos que se sucederam.

Os estudos foram publicados pelo IPEA com o nome de Estudos para o Planejamento, nº 15.

Figura 3: Capa do Estudo de Francisconi e Souza (1976), origem da PNDU
Fonte: Francisconi e Souza (1976)

Na interpretação realizada à época por Tolosa (1972a), as cidades médias seriam aquelas cuja população está entre 20 e 500 mil habitantes. Já as médias inferiores teriam de 20 a 100 mil, e as médias superiores, de 100 a 500 mil habitantes. Mais tarde, Andrade (1976) e Pereira (1977) adotaram definição semelhante: eram cidades médias aquelas cuja população situava-se entre 50 mil e 250 mil habitantes. Conforme os dados do Censo IBGE de 1970, tal classificação resultou em noventa e cinco cidades médias. Em 1970, população urbana residente nos centros médios era de 33% do total de toda a população urbana residente em cidades com mais de 50 mil habitantes. Ao isolar os centros médios, os autores puderam verificar que 60% do total de residentes estavam concentrados nos centros médios superiores.

Assim como nos estudos que o antecederam, o primeiro Programa utilizava a definição de "cidade média" brasileira atrelada à quantidade de população residente: "[...] conceitua-se como cidade média aqueles centros e aglomerações que possuíam em 1970 uma população urbana entre 50 mil e 400 mil habitantes" (ANDRADE et al., 1976, p. 5). Para os autores,

a amplitude da dimensão população no que se conceitua como cidade média apresenta vantagens práticas de acomodar tamanhos diversos de cidades que já foram estudadas como centros intermediários e, além disso, permite a inclusão no grupo delas de algumas cidades da região menos desenvolvidas que devem, por suas características e por seu papel no sistema de cidades, participar do Programa, fazendo como que a conceituação seja um pouco flexível de forma a agregar à lista de cidades de dimensão populacional relativamente menor que as do Centro-Sul, reconhecendo-se, assim, a diversificação das cidades de porte médio.

Os autores deixaram claro que o tamanho "médio" de uma cidade seria relativo a sua posição geográfica e ao desempenho que realizam em relação às cidades vizinhas, independentemente de seu tamanho populacional.

De fato, em todos os momentos do CPM, houve insatisfação devido à incompletude do termo "cidade média". No entanto, isso acabou expondo contraditoriamente uma diferenciação, qual seja, a concordância quanto à incompletude da definição, que motivou o seu refinamento ao longo do tempo, fazendo com que, após 1976, o primeiro Programa se distanciasse cada vez mais do Programa Nacional.

Por exemplo, em seu Projeto de Pesquisa⁸, Andrade (1976, p. 11) concluiu que "[...] quando se fala em consolidação de cidades médias, deve-se pensar em um tamanho populacional de

⁸ O Projeto de Pesquisa visava a "conhecer a estrutura das cidades médias, analisá-las tendo em vista os objetivos de descentralização de atividades e de população". Tal estudo também é fonte de pesquisa, equiparado ao Documento nº 33, do Programa de Desenvolvimento de Cidades Médias de

cem mil habitantes [existindo ...] alguma variação em torno desse tamanho, mas é irrelevante [...]”. Há uma aparente contradição entre o posicionamento de Andrade no primeiro Programa e em seu Projeto de Pesquisa: no primeiro, o autor buscou relativa flexibilidade na definição de cidade média, porém, no segundo, propôs uma definição precisa.

Qual a motivação que levou Andrade (1976) a afirmar a irrelevância de flexibilizar o recorte de cem mil habitantes e a perseguir o rigor da definição de cidades médias? O que a discussão acerca da definição do termo cidade média contribuía para o desenvolvimento de um programa voltado às cidades médias?

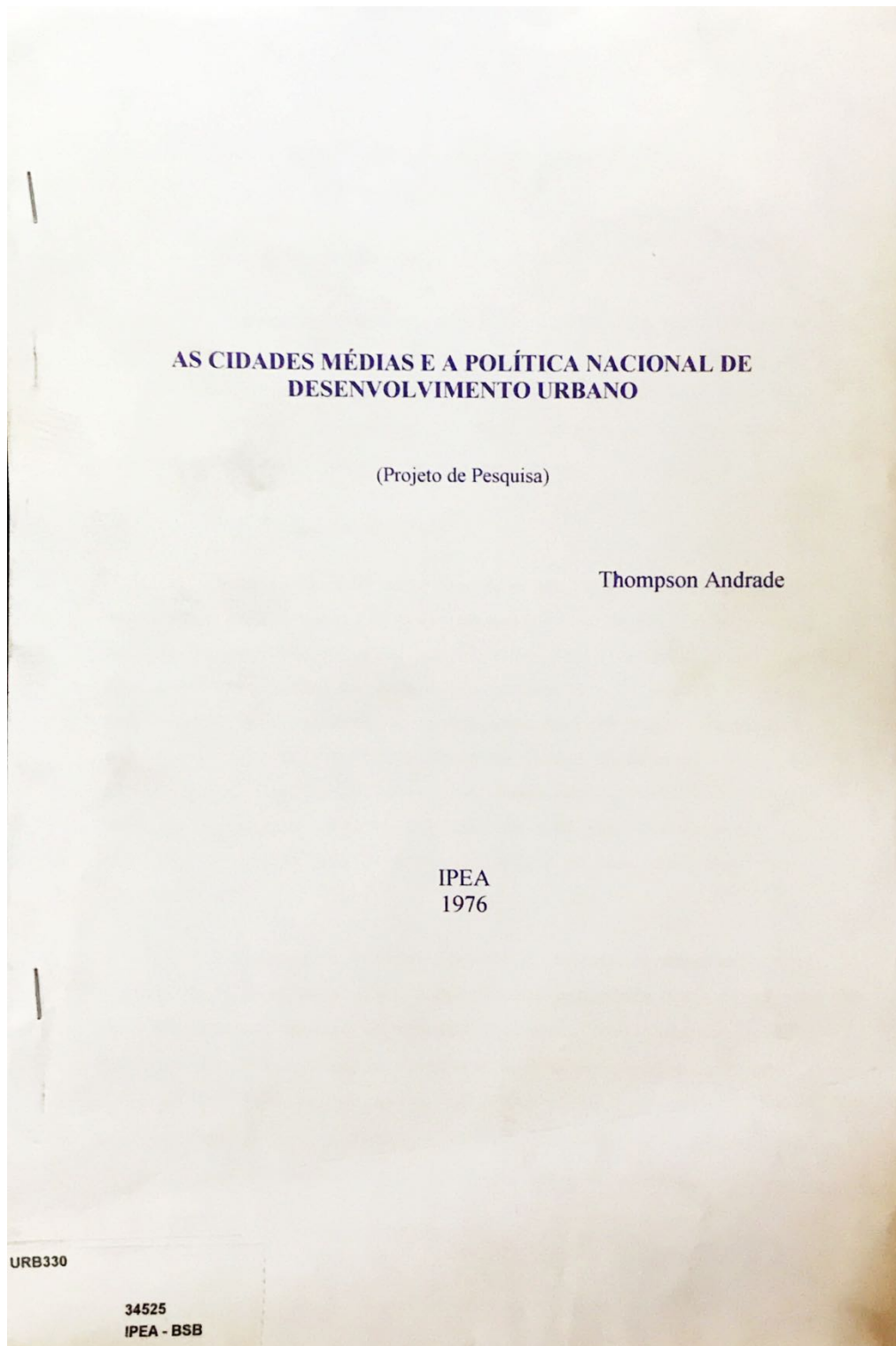
O pressuposto de Andrade era que a diferença do tamanho populacional da cidade não seria um indicador para observar a sua estrutura econômica e social. “O que estamos afirmando é que, em termos médios e trabalhando com as duas categorias de cidades [superiores e inferiores], as diferenças de dimensões geral [SIC] [são] insuficientes informações para determinar políticas distintas para uma e outra categoria” (ANDRADE, 1976, [s.n.]). Isso não implica em exclusão do reconhecimento de que há diferenças infraestruturais entre os centros médios inferiores e superiores, mas significa partir da premissa de que, no âmbito das políticas públicas, as diferenças de dimensão populacional entre as cidades médias não geravam informações suficientes para indicar a sua capacidade produtiva e, portanto, não influenciavam no que era programado. Portanto, fazia sentido afirmar que um recorte populacional para definir a cidade média não importava tanto mais que outras características.

Tolosa (1972a) também alerta para a distorção da definição quando baseada somente na população, cujo emprego frequente ele justificou em função da ausência de dados confiáveis que abarcassem outras dimensões como: renda, valor adicionado, estrutura econômica, taxa de desemprego, tradição industrial, atitudes, instituição e formação histórica. No âmbito mundial (cf. LAJUGIE, 1974; MOND, 1974), as considerações feitas eram as mesmas dos autores brasileiros, isto é, mesmo observando os limites da adoção da população como recorte, ainda assim, este parâmetro foi adotado. No âmbito nacional, essa problemática assumiu contornos específicos.

Os estudos técnicos e planos expuseram as insuficiências na forma como o conceito vinha sendo adotado. O Projeto de Pesquisa de Andrade (1976), que deu corpo ao primeiro

1976 – o primeiro Programa. Houve, ainda, o relatório final do projeto de pesquisa publicado em 1979, com o nome “Sistema urbano e cidades médias no Brasil”, por Andrade e Lodder (1979). A publicação será considerada para análises futuras, entretanto, para a primeira aproximação às origens do CPM, busca-se como fonte o Projeto de Pesquisa. Entende-se que a publicação é importante para interpretar os avanços futuros do Programa, mas, devido ao recorte temporal, é adequado apenas o Projeto de Pesquisa.

Programa, é enfático: “na realidade, a dimensão populacional está sendo usada como uma primeira restrição imposta ao universo de cidades brasileiras, pois outras qualificações serão introduzidas de forma a limitar o número de cidades participantes [...]” (ANDRADE et al., 1976, p. 6).



O projeto de pesquisa de Andrade (1976) foi elaborado em conjunto com o primeiro Programa.

Ele traz subsídio para entender quais foram os pensamentos que nortearam sua redação.

Figura 4: Capa do Projeto de Pesquisa com estudo sobre as cidades médias
Fonte: Andrade (1976)

A primeira motivação que levou à transformação na definição de cidade média no Brasil estava ligada a fatores operacionais: se a definição de cidades médias fosse exclusivamente vinculada à população, o número resultante de sua seria superior ao desejado. Por esse motivo, Andrade *et al.* (1976) adotaram definição mais restritiva. Importa destacar, ainda, que o recorte não foi apenas populacional, e que os critérios visavam a diminuir o número de cidades participantes, buscando circunscrever o primeiro Programa e as cidades que poderiam de fato contribuir para fortalecimento do sistema urbano nacional.

Além disso, quando analisado isoladamente, o quadro de cidades previamente selecionadas é problemático, pois a distribuição geográfica delas está concentrada, em termos regionais, no Sul e Sudeste, em especial no Estado de São Paulo (FAISSOL, 1978). Já no Nordeste, dentre as nove cidades enquadradas, cinco são capitais com características político-administrativas diferentes das cidades médias, cuja incorporação era impossível, pois as regiões metropolitanas e as capitais já eram contempladas com ações especiais do governo, e os recursos de programas para cidades médias somente duplicariam os investimentos. Uma definição menos restritiva geraria deformação na lista de cidades selecionadas e comprometeria o cumprimento dos objetivos do primeiro Programa.

De fato, tomando por base o Censo de 1970, seriam selecionadas vinte cidades componentes de áreas metropolitanas ou de centros urbanos de nível imediatamente inferior ao metropolitano. A relação cidade média e metrópole era um assunto de destaque, pois a metrópole era considerada economicamente mais viável. Esta relação levou Andrade (1976) a se questionar o seguinte: haveria condições de superar as vantagens oferecidas pelas metrópoles em relação às cidades médias por elas polarizadas? Quais seriam as formas de manipulação da oferta de insumos e da demanda de produtos para fazer as cidades médias se mostrarem mais atraentes aos investidores? Tais questionamentos demonstram uma preocupação inicial de caracterizar e, portanto, definir a cidade média para além de suas características físicas e demográficas. Havia, portanto, uma preocupação de entender a dinâmica intraurbana e regional, buscando verificar fatores econômicos que as diferenciavam.

A preocupação estendeu-se, também, aos possíveis impactos caso a priorização das cidades médias obtivesse êxito. Com tal priorização, era de se esperar que as cidades cresceriam a ponto de se tornarem pré-metrópoles ou metrópoles. Considerando que o objetivo era desconcentrar as metrópoles e evitar os males urbanos lá evidenciados, era preciso evitar que as cidades médias crescessem demasiadamente. Houve, portanto, uma preocupação efetiva de uma política de desenvolvimento urbano que se entrelaçaria com as demais políticas – em especial as de cunho econômico e social –, mas com corpo e preocupações próprias.

Por fim, esse conjunto de preocupações influenciou na definição de cidades médias adotada pelo primeiro Programa em 1976. Adotou-se, no primeiro Programa, duas classes de cidades médias: **os centros e as aglomerações**. Utilizou-se como base os estudos de Davidovich e Lima (1975), também coautores do primeiro Programa. No caso das **aglomerações**, foram adotadas integralmente aquelas apontadas pelo estudo citado das autoras. Já para **os centros**, houve um recorte populacional entre 50 mil e 400 mil habitantes urbanos.

A **aglomeração** urbana pode ser entendida como resultante de uma cidade central que daria origem a uma estrutura espacial marcada pela alta especialização do uso do solo urbano.

São aglomerações que, a exemplo daquelas de categoria metropolitana, se estruturam a partir de relações de dominância-dependência, onde igualmente pode se verificar o aparecimento de núcleos dormitórios e de áreas de expansão industrial em municípios contíguos a um município central. Contudo, não atingem a ordem de grandeza que caracteriza as do tipo metropolitano, apresentando não apenas menor tamanho populacional, mas também um grau de diversificação funcional inferior. Em algumas, a ênfase é dada pela função administrativa (João Pessoa, Aracaju, Florianópolis, por exemplo), em outras pode-se reconhecer a dominância da função industrial (Jundiaí, por exemplo) (DAVIDOVICH; LIMA, 1975, p. 51).

Tais aglomerações são de ordem metropolitana ou abaixo do nível metropolitano. No caso metropolitano, ficam evidentes a suburbanização dos municípios contíguos, a formação de núcleos dormitórios e de núcleos industriais e o distanciamento entre local de residência e local de trabalho. As aglomerações abaixo do nível metropolitano também estabelecem uma relação dominância-dependência, mas sem que se atinja tamanho populacional elevado. Possuem grau de diversificação funcional inferior, como nos casos de função administrativa ou industrial. Em ambos os casos, ficaria evidente o processo de conurbação, ligação funcional ou integração decorrente do próprio sítio geográfico. Os estudos de Davidovich e Lima (1975) apontaram, ainda, alguns critérios que norteariam a identificação de cada um dos tipos de aglomerações urbanas – metropolitana ou abaixo do nível metropolitano –, sendo eles: o caráter urbano (demográfico, estrutura econômica e condições subjetivas) e a integração (população economicamente ativa e renda entre núcleo e arredores, ligações telefônicas, linhas de transporte coletivo e fluxos de mercadoria e capital).

Já o critério para **cidades centrais** – ou centros, na leitura de Davidovich e Lima – atingiu, para o primeiro Programa, um amplo espectro populacional, indo de 50 mil a 400 mil habitantes. Tal amplitude visava a proporcionar vantagens práticas, acomodando diversas cidades. Com o recorte iniciando em 50 mil habitantes, poder-se-ia incluir cidades de regiões menos desenvolvidas – comumente com população menor – e que cumpririam papel central no sistema de cidades, “[...] reconhecendo-se, assim, a diversificação das cidades de porte-médio” (ANDRADE *et al.*, 1976, p. 6).

Em resumo, para o primeiro Programa, as cidades médias seriam, portanto, uma categoria ou uma classe de cidades que se contraporiam à metrópole – ou à cidade pequena – devido a sua alta taxa de crescimento demográfico, ao seu poder de absorção de mão de obra, a sua produtividade e a sua importância estratégica na hierarquia de cidades.

Como já dito, o critério baseado no recorte populacional foi utilizado somente como primeira restrição imposta ao universo de cidades. Outros critérios foram adicionados para respeitar o limite máximo de cinquenta cidades participantes. A justificativa para tal quantidade não é explicada no documento, que se limitou a afirmar ser este um "número compatível com a tendência atual de crescimento do sistema urbano" (ANDRADE *et al.*, 1976, p. 6). Outros critérios foram: 1) não incorporação de cidades médias integrantes de áreas metropolitanas, por já estarem contempladas com programas próprios; 2) seleção de cidades médias fora dos eixos mais desenvolvidos, a fim de favorecer as regiões menos desenvolvidas; 3) centros que apresentam um comportamento econômico favorável em termos de crescimento; e 4) preferência por centros de nível 2 – conforme estudos de Divisão do Brasil em Regiões Funcionais do IBGE (1972) – em razão de seu caráter de centro regional de maior integração com áreas de influência. Os centros de nível 2 são definidos pelo IBGE (1972, p. 15) como:

Nível 2 – Centros regionais – Compreende os centros que se ligam diretamente aos do nível 1 e se destacam na distribuição de bens e serviços à economia, sobretudo no abastecimento do atacado e do varejo, no estabelecimento de filiais e na venda de máquinas agrícolas. No setor de Serviços à população fornecem o varejo especializado e, por vezes, o varejo fino e serviços de médicos especialistas.

O papel deles na coleta de produção agrícola varia nas diferentes regiões do país, sendo mais significativo nos centros do Nordeste, Centro-Oeste e Norte onde frequentemente mais de 40% e mesmo mais de 50% dos relacionamentos totais se devem aos fluxos agrícolas.

Os centros regionais são os que têm dentro da área de influência metropolitana maior número de relacionamentos.

Os centros nível 1 eram a grande metrópole nacional – São Paulo –, a metrópole nacional – Rio de Janeiro –, os centros metropolitanos regionais – Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre – e os centros macrorregionais – Curitiba, Fortaleza, Belém e Goiânia. Os centros de nível 3 foram aqueles subordinados aos de nível 2 ou sem vinculação direta às metrópoles. Já os centros de nível 4 foram aqueles subordinados “aos centros de nível 3 ou [que] se encontra[va]m diretamente vinculados aos centros regionais ou às metrópoles, dentro de sua área de atuação direta” (IBGE, 1972, p. 16).

Vale ressaltar que a definição de cidades médias por meio da quantidade de população é um dos critérios utilizados até a atualidade, por ser de fácil emprego e sistematização (AMORIM FILHO; SERRA, 2001). Em pesquisas cuja relação com as cidades médias é tangencial parece ser possível empregar tal critério com relativo sucesso. Entretanto, em

pesquisas cujo escopo foca as cidades médias, o critério mostra-se insuficiente. O primeiro Programa de 1976 torna isso claro ao pretender definir as cidades não por suas características internas, mas por fatores locacionais mais associados ao sistema urbano nacional. Entretanto, tal definição ficou apenas na pretensão, pois como o recorte inicial pressupunha fatores populacionais, ignorou-se quaisquer fatores de dinâmica econômica ou social de cidades fora da faixa populacional inicial. Prevaleceu, portanto, o fator demográfico na seleção das cidades.

Mesmo sabendo-se da incompletude de tal definição, por que os critérios em 1976 foram fixados na quantidade de população? Os estudos sobre cidades médias no Brasil estavam sendo iniciados e os critérios estabelecidos ainda não haviam sido testados. Certamente, um programa que se dedicasse às cidades médias possuía complexidades a ponto de inviabilizar o aprofundamento na definição. Assim, não é de se estranhar certas incompletudes observáveis em alguns pontos do estudo de Andrade (1976; 1979), bem como no primeiro Programa (ANDRADE et al., 1976) e, posteriormente, nos demais estudos que se sucederam.

Isso fica evidente no primeiro momento do Programa Nacional, em que as cidades foram selecionadas segundo duas classes: os centros com função de desconcentração e os centros com função de dinamização. Nota-se que tais classes se prestam a identificar cidades que cumpririam um papel específico no sistema urbano brasileiro.

Os primeiros [com função de desconcentração] deveriam ser capazes de se constituir em alternativa para as aglomerações do Rio de Janeiro e de São Paulo. Já os centros com função de dinamização seriam situados nas áreas para as quais se pretende direcionar o desenvolvimento (SERRA, 1991).

Com o avançar dos estudos sobre cidades médias, os critérios foram refinados. Na publicação do Relatório de Pesquisa, Andrade e Lodder (1979) aplicaram os critérios de exclusão de cidades médias integrantes das Regiões Metropolitanas, conforme previsto no Projeto de Pesquisa, incorporando formas de classificação mais robustas que as do Programa Nacional. Ele estabeleceu critérios de seleção conforme o Índice Geral de Pobreza Urbana, criado em 1977 por Hamilton Tolosa. O índice incluiu indicadores de habitação – qualidade da construção, densidade, iluminação elétrica, água encanada e rede de esgoto –, de saúde – indicadores de sobrevivência, assistência médica, assistência hospitalar –, de educação – escolaridade e qualidade da educação –, de emprego e renda – subutilização crítica e distribuição de renda – e de consumo de duráveis, como fogão, televisão e automóvel (TOLOSA, 1977). Combinadamente, estes indicadores seriam capazes de caracterizar os tipos de cidades médias e distingui-las dos demais portes.

Havia ainda outros indicadores que complementaram e particularizaram a aplicação do índice de Tolosa para as cidades médias. Eram eles: grau de aglomeração ou densidade média; salários do setor industrial tradicional; número de cidades na área de influência do município ou aglomerado; porção de alfabetizados na população; tamanho médio dos estabelecimentos industriais e salário médio industrial (ANDRADE; LODDER, 1979). Com a adoção de tal índice, houve a incorporação de novas formas de se compreender as cidades médias após 1976, em um primeiro momento de implementação do CPM denominado Programa Nacional.

Pereira (1977), ao concordar com a incompletude da definição quantitativa das cidades médias, também buscou estabelecer critérios de outras ordens, chegando à conclusão de que estes deveriam ser estabelecidos regionalmente, mas que para uma política urbano-regional nacional era imprescindível algum critério geral. Ele considerou que critérios de fora do país eram incompatíveis com as questões brasileiras, e, assim, determinou que os critérios de diferenciação das cidades médias deveriam estar vinculados à estrutura econômica particular de cada cidade, incorporando inclusive as dinâmicas de sua transformação. Os indicadores que Pereira (1977) adotou, além da população, foram: as principais atividades econômicas desenvolvidas na cidade; o número de pessoas empregadas nas diferentes atividades, bem como o dinamismo dessas atividades; o valor do produto; o rendimento mensal e o nível de escolaridade e a atração que a cidade exerce sobre as pessoas de outros lugares.

A proposta de Pereira (1977) coaduna com o Projeto de Pesquisa de Andrade (1976), visto que, ao objetivarem regionalizar a industrialização em ambos os critérios, tendiam a considerar as condições particulares de cada região. Andrade (1976, p. 10) deixa isso explícito:

A distribuição geográfica das cidades médias mostra que, além de ser necessária a eleição de algumas delas na PNDU, essa seleção deve levar em conta também o fato de que existe uma grande concentração dessas não só em termos regionais, como também interregionais, ou seja as regiões Sudeste e Sul contém mais de setenta por cento desses centros, com predominância do Sudeste, sendo que nessa região sobressai o Estado de São Paulo.

Outra preocupação se relacionava ao elevado número de cidades que poderiam ser integradas à proposta caso os critérios de seleção fossem pouco precisos. A seleção de um número muito elevado de cidades resultado da seleção de cidades poderia comprometer o programa, na medida em que era preciso “evitar a pulverização dos recursos financeiros”, bem como atender “a possibilidade de boa administração e coordenação do Programa” (ANDRADE et al., 1976, p. 6).

Fica evidente, portanto, que as possibilidades de entendimento da situação das cidades de porte médio em 1975 e 1976 são diferentes daquelas de 1977 a 1979, e muito diferentes daquelas da atualidade. Dessa forma, é possível afirmar que aquilo que se entendida por “cidade média” mudou em conjunto com a elaboração de estudos que se dedicaram a este tema, incluindo os estudos que deram origem ao CPM. Curiosamente, a preocupação com os resultados da política de desenvolvimento fez avançarem as definições de cidades médias no Brasil.

As transformações no conceito de cidade média foram provocadas pela necessidade de entendimento desta categoria como parte importante do sistema urbano nacional. Trata-se de uma motivação operacional, visto que a adoção de critérios insuficientes levaria à pulverização dos recursos, bem como ao comprometimento da capacidade de gestão do programa pelo Governo Federal. A falta de rigor na definição comprometeria, portanto, a própria capacidade do primeiro Programa alcançar o objetivo de criação dos novos polos de desenvolvimento e de desconcentração populacional e econômica. Certamente, a falta de precisão do termo “cidade média” já havia provocado, na época, diversas dificuldades na redação do primeiro Programa:

As diretrizes estabelecidas e os recursos financeiros reservados para aplicação em projetos e programas de natureza urbana constituem uma etapa no processo de estabelecimento de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Dadas as complexas interdependências no sistema de relações do processo de desenvolvimento urbano, processos estes pouco estudados e reconhecidos, a etapa seguinte, de delineamento de tal política de forma explícita e objetiva, é uma tarefa das mais difíceis (ANDRADE et al., 1976, p. 2).

Segundo os autores do Programa de Desenvolvimento de Cidades Médias de 1976 – o primeiro Programa –, a tarefa de sua redação foi difícil em decorrência dos poucos estudos e conhecimentos acerca dos processos de desenvolvimento urbano. Eram poucos os Planos e estudos que haviam sido elaborados, com destaque para os que deram origem à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, coordenados de Francisconi e Souza (1973) e finalizados em 1974, dois anos antes. Mas não havia, neles, meios explícitos e objetivos que dessem corpo a formulações tecnicamente embasadas para as cidades médias no Brasil.

Os órgãos que até então haviam se dedicado a tais estudos eram o Instituto de Geografia e Estatística – IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada – IPEA/INPES⁹. O IBGE buscava o exame da estrutura espacial, da reorganização do espaço, da tipificação das

⁹ Denominação original dada pelo Decreto-Lei Nº 200, de 25/02/1967

dimensões funcionais e das aglomerações urbanas. O IPEA, por sua vez, procurava analisar o desempenho econômico das cidades, as suas características setoriais e demográficas, o problema de emprego e de pobreza e a questão da política fiscal para o desenvolvimento das cidades. Inclusive, as contribuições dos órgãos para a questão urbana eram reconhecidas por Francisconi e Souza (1976, p. 13) nos estudos para a PNDU:

No campo científico, dispõe-se também de estudos e trabalhos elaborados pelo IPEA e pelo IBGE, que possibilitam um conhecimento bastante aprofundado do comportamento e das peculiaridades da rede urbana brasileira, seus níveis de desenvolvimento por sistema de cidades, tamanho e hierarquia, e os padrões de dependência existentes no sistema.

Os estudos revelaram que a rápida urbanização e o crescimento populacional das grandes cidades haviam se aprofundado, começando a produzir “deseconomias”. A problemática, à época, foi formulada por meio de perguntas, dentre as quais se destacam: “que implicações essa duplicação do tamanho populacional terá sobre o sistema de cidades no Brasil? Que efeitos terá sobre os atuais centros urbanos, sabendo-se da atual tendência da população a se concentrar neles?” (ANDRADE, 1976, p. 1)¹⁰. Essas questões fizeram emergir “a preocupação com outros aspectos de consolidação do desenvolvimento urbano, na medida em que traz[iam] à tona, como categoria especial, um subconjunto do sistema de cidades denominado ‘cidades médias’” (ANDRADE et al., 1976, p. 3).

Segundo os autores do primeiro Programa, “esse segmento de tamanho de cidade tem uma especificidade **reconhecida internacionalmente** e, por isso, são vários os exemplos de políticas voltadas especialmente para essa classe de cidades” (ANDRADE et al., 1976, p. 3, grifo nosso). Para Amorim Filho (1980), a preocupação com as cidades médias pode ser encontrada na Europa pós-guerra,¹¹ quando emergiu a necessidade de uma forma de planejamento cujas formulações foram consubstanciadas nos conceitos de *l'aménagement du territoire*. Steinberguer e Bruna (2001, p. 41) concordam com Amorim Filho, afirmando que as posturas que deram origem à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, conseqüentemente ao CPM, “estavam calcadas na experiência francesa de *aménagement du territoire*, especialmente a política das metrópoles de equilíbrio, que tomou por base uma regionalização do território da França”.

¹⁰ Um questionário das principais perguntas formuladas à época que envolviam as cidades médias pode ser encontrado no Projeto de Pesquisa de Thompson Andrade.

¹¹ Embora existissem na Inglaterra preocupações semelhantes ao planejamento urbano e territorial no início do século XX, foi somente após a Segunda Guerra que a intervenção do homem sobre o território e sobre a sociedade tomou maiores proporções na Europa, muito mais no sentido de refazer – numa primeira instância – e, posteriormente, de preconceber (AMORIM FILHO, 1980).

Francisconi e Souza (1976, p. 6) observam que o *aménagement du territoire* na França teve início após 1954 com o Plano *Monet*¹² com claro enfoque espacial, mas que “somente a partir da década de 60 [...] que o desenvolvimento urbano e o *aménagement du territoire* são manipulados como políticas de governo, com objetivos próprios, tais como o descongestionamento da região parisiense e a promoção de desenvolvimento regional”.

Já para Amorim Filho (1980, p. 557), o *aménagement du territoire* foi sistematizado em 1952¹³ como reflexo geográfico para a distribuição de atividades, de riquezas e de pessoas no espaço nacional e regional. Em análise posterior, o autor complementa a abordagem afirmando:

Premida pelos inumeráveis problemas gerados pelo desequilíbrio entre o gigantismo de Paris e a fragilidade urbano-econômica do restante de seu espaço nacional, a França desenvolve, a partir de 1954, um grande esforço de aplicação dos princípios do *aménagement du territoire*: descentralização e desconcentração espacial da população e das atividades econômicas (AMORIM FILHO; SERRA, 2001, p. 6).

As intervenções europeias, em um primeiro estágio – entre 1954 e 1962 –, restringiram-se principalmente às políticas setoriais de industrialização, de produção de energia e de reconversão econômica (MÉRENNE-SCHOUMAKER, 2010). A necessidade de melhorias dessas políticas levou à criação, na França, da *Délegation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* – DATAR. Paralelamente, Hautreaux e Rochefort (1964) formulavam nova classificação hierárquica de cidades e mostraram “a importância da metrópole regional, ou seja, a aglomeração metropolitana com população de 100.000 a 1 milhão de habitantes e a necessidade do fortalecimento dessas cidades [...]” (AMORIM FILHO, 1980, p. 557–558, tradução nossa)¹⁴. A partir daí, as metrópoles regionais começaram a receber investimentos de acordo com a função desempenhada por elas no sistema urbano nacional e com base nos princípios de descentralização. As cidades fortalecidas com as ações do DATAR e com as técnicas de *aménagement du territoire* elevaram-se à categoria de metrópole em equilíbrio¹⁵. As medidas adotadas foram tomadas

[...] em favor das oito metrópoles de equilíbrio selecionadas, a partir de 1966: canalização de investimentos industriais, instalação de numerosos

¹² Plano de reconstrução da França no pós-Segunda Guerra Mundial.

¹³ Cf. GOTTMANN, J. et al. *L'Aménagement de l'espace. Planification Régionale et Géographie*. Paris: A. Colin, 1952.

¹⁴ Do original em inglês: “show the importance of regional metropolis, that is, the metropolitan agglomeration with population of 100 000 to 1 Million inhabitants, and the necessity of a volunteer strengthening of these cities as 'equilibrium metropolis' for Paris”

¹⁵ Termo original: *equilibrium metropolis*. Adotou-se “metrópole em equilíbrio”, assim como Steinberger e Bruna (2001).

equipamentos terciários (em certos casos, transferidos de Paris), desenvolvimento das redes de comunicação e transporte etc (Amorim Filho & Serra, 2001, p. 6).

Mas os desequilíbrios ainda perdurariam, porque tais metrópoles em equilíbrio promoviam a atração no âmbito regional, assim como a grande metrópole agia no âmbito nacional. Para uma melhor integração entre a metrópole em equilíbrio e a cidade pequena, era necessário estabelecer outro nível hierárquico. Surge, então, como consequência lógica, uma política para cidades médias, cujo objetivo era promover a relação e o balanço do sistema urbano. A política de cidades médias não era solução para todos os problemas espaciais, mas representou um importante estágio no *aménagement du territoire*. Associado a essa política, a DATAR adicionou prioridades e suporte às cidades pequenas e seus espaços rurais (Amorim Filho & Serra, 2001).

A alternativa francesa extrapolou as fronteiras. Como consequência, a Conferência Mundial sobre População, realizada pela Organização das Nações Unidas – ONU em agosto de 1974, aventou a cidade média como parte do sistema urbano das nações:

[...] ao formular e implementar políticas internas de migração, os governos são convidados a considerar as seguintes diretrizes, sem prejuízo de suas próprias políticas socioeconômicas: [...]

(b) Uma abordagem importante para uma distribuição mais racional da população é a do desenvolvimento regional planejado e mais equitativo, particularmente no avanço das regiões menos favorecidas ou desenvolvidas em comparação com o resto do país;

(c) No planejamento do desenvolvimento, e particularmente no planejamento da localização da indústria e negócios e na distribuição de serviços e amenidades sociais, os governos devem levar em conta não apenas retornos econômicos a curto prazo ou padrões alternativos, mas também os custos e benefícios sociais e ambientais envolvidos, bem como equidade e justiça social na distribuição dos benefícios do desenvolvimento entre todos os grupos e as regiões;

(d) Os padrões de distribuição populacional não devem se restringir a uma escolha entre a vida metropolitana e a rural: **esforços devem ser feitos para estabelecer e fortalecer redes de cidades pequenas e médias para aliviar a pressão sobre as grandes cidades**, oferecendo alternativa à vida no campo (UNITED NATIONS, 1974, p. 28, grifo nosso, tradução nossa)¹⁶.

¹⁶ Traduzido do original em inglês: “[...] In formulating and implementing internal migration policies, Governments are urged to consider the following guidelines, without prejudice to their own socio-economic policies: [...]

(b) A major approach to a more rational distribution of the population is that of planned and more equitable regional development, particularly in the advancement of regions which are less favoured or developed by comparison with the rest of the country;

(c) In planning development, and particularly in planning the location of industry and business and the distribution of social services and amenities, Governments should take into account not only short-term

Como considerações finais, a ONU apontou a necessidade de criar ou reforçar uma rede de cidades médias e pequenas, em âmbito nacional, por todo o mundo. A iniciativa da ONU teve como motivação a diminuição do crescimento exagerado das grandes aglomerações e dos modos de vida potencialmente poluidores e degradadores para as populações urbanas. Nesse sentido, o relatório indicava que:

Os problemas do ambiente urbano são consequência não apenas da concentração de habitantes, mas também de seus modos de vida, que pode produzir efeitos nocivos, como o desperdício e o consumo excessivo e atividades que produzem poluição (UNITED NATIONS, 1974, p. 30, tradução nossa)¹⁷.

A conferência repercutiu no Brasil imediatamente, mas isso não significa afirmar que houve importação das ideias do âmbito internacional para as condições brasileiras. Ao contrário, a construção do conceito cidade média e das suas implicações sobre o sistema urbano brasileiro foi desenvolvido durante quase uma década, durante os anos de 1970¹⁸, e tem sido repensado até a atualidade, o que possibilita a formulação de algumas indagações: **o que motivou o debate sobre as cidades médias no Brasil na relação entre os conceitos nacional e internacional?**

Até meados da década de 1970, estavam claras as profundas transformações pelas quais a economia brasileira havia passado nas décadas antecedentes, bem como as modificações que haviam se dado na fisionomia do País. Para pesquisadores à época – tanto aqueles do primeiro Programa, quanto outros que os citaram ou foram por eles citados –, tais mudanças eram evidentes devido às transformações econômicas nos quadros urbano e regional. No campo econômico, houve a passagem de uma economia de base de exportação agrícola para uma economia industrial, com consequente alteração da estrutura produtiva e dos padrões de consumo. No campo urbano e regional, era tido como inevitável que a concentração geográfica dessas novas atividades se daria sobre as bases da antiga economia (PEREIRA,

economic returns or alternative patterns but also the social and environmental costs and benefits involved as well as equity and social justice in the distribution of the benefits of development among all groups and regions;

(d) Population distribution patterns should not be restricted to a choice between metropolitan and rural life: efforts should be made to establish and strengthen networks of small and medium-size cities to relieve the pressure on the large towns, while still offering an alternative to rural living;"

¹⁷ Traduzido do original em inglês: "The problems of urban environment are a consequence not only of the concentration of inhabitants but also of their way of life which can produce harmful effects, such as wasteful and excessive consumption and activities which produce pollution."

¹⁸ E é possível que continua em contínua construção.

1977)¹⁹. Entretanto, desconsiderava-se que, em decorrência desse processo econômico, a urbanização brasileira ocorreria de forma acelerada.

Em 1973, esta acelerada urbanização era evidente. A revista "Pesquisa e Planejamento Econômico" – PPE de 1973 (v. 3, nº 3) – ver Figura 5 –, editada por Josef Barat, fez uma extensa coleta de dados sobre os problemas envolvendo os campos econômicos e urbano-regionais frente a tal urbanização. Em sua Apresentação (BARAT, 1973), ele apontou duas questões que passaram a compor a ordem do dia: 1) a despreocupação das políticas de desenvolvimento socioeconômico com a dimensão espacial, atribuindo a isso o seu fracasso; e 2) a superação, pela primeira vez, da população urbana em relação à população rural, anunciando que durante a década de 1970 o Brasil se consolidaria como primordialmente urbano. Havia, portanto, uma consciência – e até mesmo uma "perplexidade"²⁰ – por parte do governo e de estudiosos frente à magnitude do problema gerado pela rápida urbanização.

Mota (1973, p. 716) sintetiza com clareza a mencionada perplexidade ao afirmar:

Seria sem dúvida excesso de simplismo acreditar que, uma vez que as atividades não-agrícolas crescem mais rapidamente do que as atividades agrícolas, implicaria isso dizer que a urbanização não atue no sentido de alterar a aparência e até a essência dos problemas da sociedade. Em outras palavras, uma rápida urbanização – no sentido estrito de paulatina concentração da população no meio urbano – põe normalmente à mostra o preexistente subemprego de parte da mão-de-obra, o que é uma alteração na aparência; mas, no bojo da urbanização aparecem hábitos novos, aumenta a procura de determinados bens e serviços, diminuindo a de outros. Estas são mudanças de conteúdo na sociedade.

As questões colocadas à época podem ser assim formuladas: **quais os efeitos e os fatores dessa rápida urbanização?**

¹⁹ Embora o texto consultado tenha sido publicado em 1977, a pesquisa de Pereira foi realizada durante o ano de 1976. Possui notórios alinhamentos com o que os autores do primeiro Programa definiram em suas pesquisas individuais. Optou-se por utilizá-lo como fonte documental, equiparado ao Documento nº33, por representar um condensado de questões sobre as cidades médias e seu tratamento em meados da década de 1970.

²⁰ Tal "perplexidade" foi afirmada no texto de Apresentação da referida edição da Revista (BARAT, 1973).

pesquisa e planejamento econômico *Ex. 2*

volume 3 • outubro 1973 • número 3

Número Especial Dedicado ao Desenvolvimento Urbano

Introdução do Editor — Josef Barat 527

Financiamento do Desenvolvimento Urbano — Fernando A. Rezende da Silva 543

Macroeconomia da Urbanização Brasileira — Hamilton C. Tolosa 585

Estrutura Econômica das Áreas Metropolitanas Brasileiras — Josef Barat e Pedro Pinchas Geiger 645

Urbanização e Migrações Internas — Milton da Mata 715

Variação do Emprego no Quadro Urbano — Setor Serviços — Wanderly J. Manso de Almeida 747

Aspectos Fiscais das Áreas Metropolitanas — São Paulo e Rio de Janeiro — Aloísio B. Araujo 775

Comentários sobre o Planejamento do Transporte nas Áreas Metropolitanas — Carlos Hurtado 817

ipea revista do INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Figura 5: Estratégias de intervenção do II PND
Fonte: (IPEA, 1973).

Para responder a essas perguntas, tanto Mota como outros autores acompanhavam as considerações de Paul Singer²¹ sobre “migrações internas” publicadas em 1973.

Como qualquer outro fenômeno social de grande significado na vida das nações, as migrações internas são sempre historicamente condicionadas, sendo o resultado de um processo global de mudanças, do qual elas não devem ser separadas. Encontrar, portanto, os limites da configuração

²¹ Paul Singer é recorrentemente citado ao longo da documentação consultada e, portanto, foi considerado como parte da documentação para contextualizar a leitura sobre a cidade média realizada a partir do primeiro Programa.

A revista PPE, v. 3, nº. 3 de 1973, editada por Josef Barat, fez uma coletânea de textos sobre a questão urbana. A edição influenciou diversos autores nos anos que se sucederam.

Os dados apresentados eram tidos como inéditos e abriam uma importante linha de pesquisa sobre as questões urbanas no âmbito das políticas públicas.

histórica que dão sentido a um determinado fluxo migratório é o primeiro passo para o seu estudo (SINGER, 1977, p. 29)²².

Para a leitura realizada à época, o processo que aprofundou as migrações foi a industrialização em moldes capitalistas, que, no Brasil, se assemelha à que ocorreu nas demais ex-colônias europeias da América Latina, Ásia e África.

O processo de industrialização não consiste apenas numa mudança de técnica de produção e numa diversificação maior de produtos, mas também numa profunda alteração da divisão social do trabalho. Numerosas atividades manufatureiras, que antes eram combinadas como atividades agrícolas, são separadas destas, passando a ser realizadas de forma especializada em estabelecimentos espacialmente aglomerados. A aglomeração espacial da atividade industrial se deve à necessidade de utilização de uma mesma infraestrutura de serviços especializados (de energia, água, esgotos, transporte, comunicação etc.) e às economias externas que decorrem da complementaridade entre os estabelecimentos industriais. Para reduzir os custos de transporte que consubstanciam estas economias externas, as empresas que realizam intenso intercâmbio de mercadores tendem a se localizar próximas umas das outras. Surge daí a cidade industrial.

Uma vez iniciada a industrialização de um sítio urbano, ele tende a atrair populações de áreas geralmente próximas. O crescimento demográfico da cidade torna-a, por sua vez, um mercado cada vez mais importante para bens e serviços de consumo, o que passa a constituir um fator adicional de atração de atividades produtivas que, pela sua natureza, usufruem de vantagens quando se localizam junto ao mercado de seus produtos (SINGER, 1977, p. 29).

Os efeitos das aglomerações apontadas por Singer em 1973 seriam sentidos do ponto de vista da cidade. Tolosa (1973, p. 591, grifo nosso) sintetiza o argumento, no mesmo número da revista:

Tomando como critérios a população urbana, o período de urbanização mais intensa ocorreu entre 1940 e 1960. Contudo, esse crescimento não se distribuiu de maneira uniforme pelo sistema urbano. Assim, por exemplo, o segmento de cidades acima de 20 mil habitantes teve um papel destacado na década de cinquenta. Em período ainda mais recente, sobressaíram as cidades entre 100 e 250 mil habitantes. É importante ressaltar que a maior importância relativa das cidades de porte médio coincide com o auge da industrialização via substituição de importação ou, mais precisamente, durante a década de cinquenta, quando o crescimento do produto real da indústria atinge uma taxa média de 8,9% ao ano. **Durante a década de sessenta surgem os primeiros indícios de dispersão no sistema urbano, processo este que deverá se acelerar no futuro através da consolidação de cidades de tamanho médio distantes das atuais áreas metropolitanas.** Ao mesmo tempo, o grau de primazia que as grandes áreas metropolitanas, Rio e São Paulo, exerciam sobre o sistema urbano vinha

²² Texto original publicado em 1973, edição consultada de 1977.

sendo progressivamente reduzido, passando de 19,3% em 1940 para 23,7% em 1960, estabilizando-se durante a última década²³.

Os primeiros fatores perceptíveis que provocariam tais indícios relacionam-se ao fato de que, até 1940, o crescimento das cidades acompanhava os ritmos da economia primário-exportadora, com concentração nos núcleos que já estavam ligados ao comércio exterior ou a centros políticos e administrativos. Singer (1977, p. 31) afirma que “as cidades que acabaram por se industrializar foram, geralmente, aquelas que já tinham relativa expressão urbana por terem sido antes importantes centros comerciais”. São Paulo e Rio de Janeiro, nesse sentido, detinham vantagens – São Paulo era o centro do café, a mais importante base econômica do país, e o Rio de Janeiro era o centro político-administrativo – que fizeram dessas cidades polos dinâmicos de desenvolvimento urbano, baseado no estabelecimento de uma chamada indústria de bens de consumo interno. Por efeito, em tais cidades, era perceptível a concentração demográfica e de atividades. Nos anos de 1970, as causas e os efeitos da concentração de atividades e de infraestruturas econômicas em São Paulo haviam se tornado lugar comum, em especial nos estudos sobre centro-periferia (cf. BECKER, 1972; FAISSOL, 1972; GEIGER; DAVIDOVICH, 1974).

Outro causa perceptível para a rápida urbanização era a política de substituição de importações, que intensificou a industrialização nacional entre as décadas de 1930 e 1970, bem como a crise do setor externo²⁴ e os investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). Para Tavares (2011, p. 66), tratava-se de “um processo de desenvolvimento ‘parcial’ e ‘fechado’ que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos”. Conforme a autora, nesse período, o setor externo não deixou de desempenhar importante papel na economia interna brasileira, mas suas funções foram modificadas, tendo passado a cumprir o papel de diversificação da estrutura produtiva nacional, mediante a oferta de importação de equipamentos e de bens intermediários. Do ponto de vista urbano, o efeito provocado foi o aprofundamento do processo de urbanização que já vinha sendo observado desde alguns anos antes.

²³ Nota-se que a porcentagem ao final da afirmação elevou-se de 1940 para 1960, entretanto, elevou-se menos nas áreas metropolitanas do que nas cidades médias. Por esse motivo, os autores afirmaram que houve uma “redução”.

²⁴ A referida crise no Brasil está inserida no auge do que se convencionou chamar de “milagre econômico”, mostrando esgotamento em 1973 (SINGER, 1976).

As transferências de rendas da base agrícola para a industrial levaram a transformações no quadro urbano. Esta situação figurava como mais um fator ocorrido devido à crescente saída da população rural para as cidades e ao crescimento total da população. Estimava-se que, antes da virada do século, a população dobraria²⁵, sendo aquela dos centros urbanos preponderante. Os efeitos foram apontados por Geiger, Rua e Ribeiro (1972): a metropolização dos grandes centros urbanos do Sudeste; os processos de interiorização do desenvolvimento; o estabelecimento de novos eixos de circulação e a criação de novas cidades administrativas²⁶. O crescimento urbano delineava-se rapidamente, dando ritmo à nova feição do desenvolvimento brasileiro.

Segundo Tolosa (1973), em 1970, os efeitos poderiam ser sentidos em consequência do sistema urbano concentrado nas duas grandes metrópoles nacionais: Rio de Janeiro e São Paulo; quatro metrópoles regionais: Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre; quatorze cidades grandes; noventa e cinco cidades médias: entre 50 mil e 250 mil habitantes; e três mil oitocentas e trinta e sete cidades pequenas. Para o autor (TOLOSA, 1973, p. 594):

As áreas metropolitanas ocupam posição de destaque na definição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Por outro lado, é sabido que essas áreas não formam um todo homogêneo. Com essas idéias em mente, as áreas metropolitanas foram divididas em duas classes – a primeira, acima de 2 milhões de habitantes reúne Rio de Janeiro e São Paulo, as duas maiores aglomerações do País. A classe seguinte entre 500 mil e 2 milhões de habitantes, incluindo todas as áreas metropolitanas de segunda ordem, com exceção de Curitiba. São elas: Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, Belém e Fortaleza. Segue-se a classe das chamadas cidades grandes que em 1970 contava com Curitiba, Goiânia, Santos, Campinas, Manaus, Brasília e Natal.

Estava claro para o autor e para os demais pesquisadores que havia um desequilíbrio no sistema urbano e que a aglomeração nas metrópoles contribuiria decisivamente para o aumento das desigualdades regionais. Os desequilíbrios evidentes eram tidos como inerentes ao processo de desenvolvimento econômico. Entendia-se que, no início, com frequência, surgiria a supremacia de alguns poucos centros grandes e uma grande quantidade de cidades pequenas isoladas, conforme afirmava Singer (1977):

²⁵ Sabe-se que a população brasileira não dobrou antes da virada do século, isso ocorreu pouco tempo depois, em 2013, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE fartamente noticiados. Embora as previsões não tenham sido atingidas com precisão, tal noção norteava a concepção das programações do CPM durante a década de 1970.

²⁶ Geiger, Rua e Ribeiro (1972) entendem por Metropolização: grandes centros satélites em torno de um núcleo central de base industrial; por Interiorização: novos lugares centrais, como Brasília; por Estabelecimento de eixos de circulação: cidades ao longo de eixos troncais como aquelas do caso Rio-Bahia; e por Função Administrativa: capitais estaduais, como Goiânia.

Fato de um país ou de uma região apresentar numerosas cidades, a maioria pequenas, um número menor de médias e apenas algumas grandes, se deve a razões históricas, que decorrem do processo de povoamento do território. Uma vez estabelecido um certo número de núcleos urbanos, cada um deles tende a se especializar em uma ou várias funções [...] (SINGER, 1977, p. 143).

Nesse padrão, haveria ausência de cidades médias responsáveis por atividades substitutas ou complementares que cobririam as áreas fora da influência dos grandes centros. Isso seria superado no momento em que, junto com a metropolização, houvesse o crescimento das cidades menores entre as cidades maiores, devido à infraestrutura de ligação entre elas. Falava-se em um eixo de desenvolvimento que, com o crescimento econômico, faria crescer uma vasta área urbana. Nessa leitura, o sistema urbano se ajustaria espontaneamente ou por meio de indução estatal.

O Modelo de Tamanho Urbano debatido por Tolosa (1973) é elucidativo de como haveria um ajustamento espontâneo ou indutivo. Para o autor, o tamanho ótimo ocorreria como em uma unidade de produção agregada – em que pessoas, instituições, firmas etc. trabalham agregadamente para produzir a cidade. O modelo segue as curvas apresentadas pelo gráfico:

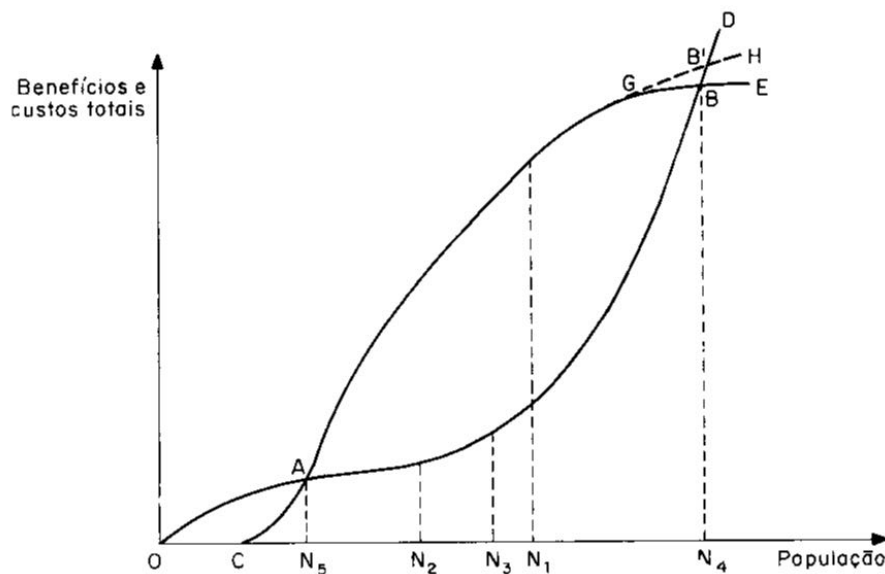


Figura 6: Modelo de Tamanho Urbano
Fonte: Tolosa (1973, p. 586)

O modelo de Tamanho Urbano descrito por Tolosa (1973) segue pensamentos internacionais.

Nele, haveria uma correlação entre o tamanho da população e os benefícios e ônus da aglomeração.

A curva OABD representa os custos maiores a longo prazo.

A curva CABE representa os benefícios totais a longo prazo.

Adota-se como premissa que, “do ponto de vista privado, as decisões de um indivíduo ou firma com respeito à sua localização em um determinado centro urbano são baseadas nos custos e benefícios médios objetivos nesta cidade” (TOLOSA, 1973, p. 587). A leitura do gráfico revela que não há um tamanho ótimo único, ao contrário,

[...] o ponto N1 define o tamanho que maximiza a contribuição local à renda nacional. [...] do ponto de vista do habitante da cidade o tamanho ótimo seria

N3, pois nesse ponto a diferença entre o produto médio e os custos médios, ou seja, a renda disponível *per capita*, seria maximizada.

Assim, caberia

à política econômica decidir qual o tamanho urbano desejável do ponto de vista das preferências da sociedade. Se o objetivo é a eficiência econômica o tamanho ótimo seria N1, onde a renda nacional é maximizada. Para uma política que enfatizasse o objetivo da equidade, a população ótima seria diferente. Enfim, a noção de tamanho ótimo de cidade é ambígua e depende do tipo de objetivo fixado na política de desenvolvimento urbano.

Nesse modelo, imaginava-se, até então, que a metrópole desempenharia um papel fundamental no sistema urbano, devido: 1) à aglomeração de um melhor mercado consumidor que justificava a implantação de atividades produtivas nas proximidades; 2) ao aproveitamento das economias externas existentes nesses lugares, como portos e vias; 3) às melhores oportunidades pessoais, como educação e saúde, o que estimulava as transformações e as inovações; 4) aos fatores político-administrativos, que levavam as metrópoles a tornarem-se centros financeiros e políticos; e 5) à ampliação das ações de planejamento estimuladas pelos desafios administrativos para provimento de qualidade de vida nesses grandes centros. Por esses motivos, a metrópole era tida como uma tendência do sistema urbano²⁷, e nada indicava que sua importância diminuiria no contexto brasileiro (PEREIRA, 1977).

Porém, no início dos anos 1970, tal visão começou a ser questionada no Brasil. Smolka e Lodder (1973, p. 447), por exemplo, afirmam:

A idéia de que a concentração seja inevitável e mesmo necessária numa primeira fase do crescimento e de que posteriormente esse mesmo crescimento se propagaria como ondas sonoras, incorporando paulatinamente as regiões marginais, não conseguiu apoio empírico, pelo menos no seu aspecto de propagação. Na verdade, é uma Tese questionável quando se pensa nas escalas cada vez maiores das unidades fabris e na sua sensibilidade locacional ao mercado.

Ao mesmo tempo, o Censo IBGE de 1970 pôs em alerta muitos pesquisadores, conforme compilação da Tabela 1.

²⁷ Pereira (1977) usa o termo sistema de cidades, ao invés de sistema urbano. Preferiu-se alterar o termo original de Pereira, pois o contexto de inserção dos dois conceitos indica que são utilizados como sinônimos.

Tabela 1. População Urbana Segundo classe de Tamanho dos Municípios

Classe de Tamanho (1 000 hab.)	1950		1960		1970		Taxa de Crescimento 70/50	
	População (1 000 hab.)	Nº de Centros	População (1 000 hab.)	Nº de Centros	População (1 000 hab.)	Nº de Centros	População (1 000 hab.)	Nº de Centros
Menos de 20...	5 747 (35,3) ¹	1 745	10 101 (31,5)	2 509	13 849 (26,2)	3 574	9,2	7,4
20-50.....	1 623 (10,0)	55	3 697 (11,6)	107	5 632 (10,6)	177	13,3	12,4
50-100.....	1 215 (7,5)	16	2 650 (8,3)	40	3 430 (6,5)	49	10,9	11,9
100-250.....	787 (4,8)	4	2 034 (6,4)	15	4 832 (9,1)	34	19,9	24,0
250-500.....	1 237 (7,6)	3	1 522 (4,8)	4	1 865 (3,5)	6	4,2	7,2
500-2 000.....	630 (3,9)	1	3 440 (10,7)	4	8 363 (15,8)	8	30,0	23,0
2 000 e mais...	5 038 (30,9)	2	8 561 (26,7)	2	14 935 (28,2)	2	14,5	-
Total..... (Pop. Urbana).	16 278 (100,0)	1 826	32 095 (100,0)	2 681	52 905 (100,0)	3 850	12,5	7,8

Fonte: Censo Demográficos de 1950, 1960 e 1970, IBGE (apud MATA, 1973, p. 724).

Nota da tabela original:

¹ Os números entre parênteses representam a participação de cada grupo de tamanho no total da população urbana.

Os dados indicaram que as cidades médias haviam crescido relativamente mais que as metrópoles²⁸, apresentando taxas de crescimento maior que a média nacional. Geiger, Rua e Ribeiro (1972, p. 431) fazem uma consideração a esse respeito:

Um aspecto digno de ser considerado diz respeito às cidades médias e médio-grandes [...]. Como frisamos anteriormente, várias destas cidades conseguiram elevar-se de categoria e talvez pudessem servir de pólos industriais de uma política de industrialização.

Um ano depois, Tolosa (1973, p. 592) amplia tal análise ao afirmar que

contrariamente ao que se poderia esperar, a participação de indústria na renda urbana mostra uma tendência crescente ao longo do período 1940-1970. Não considerando os possíveis erros de estimação da renda, em especial no setor terciário, esse fato reflete não somente a liderança da indústria no processo de desenvolvimento urbano, mas também que, no atual estágio da economia brasileira, as modificações no sistema urbano são comandadas por cidades médias e grandes com alto grau de industrialização as quais atuam como polos de mercado macrorregional ou nacional.

²⁸ Adianta-se que tal compreensão foi relativizada anos depois (cf. CNDU. Evolução da rede urbana no Brasil: período 1970-1980. CNDU, 1985. p. 19), com a percepção de que o crescimento das cidades médias se deu menos pelo crescimento populacional e mais devido à entrada de novos centros que se elevaram de pequenos para médios. Isto é, as cidades médias não haviam crescido em quantidade, mas sim, as pequenas cidades cresceram e se elevaram a cidades médias, o que elevou o número total de cidades neste grupo. Mas, até 1976, tal compreensão não se apresentou como parte importante na interpretação dos dados estatísticos.

Tolosa (1973) continua sua análise sobre a cidade média afirmando o interesse de outros autores sobre a relação metrópole e cidade médias – ele sugere ler Hansen (1971) e Kuehn e Bender (1969). Segundo ele, existiam estudos que indicavam que, ao ultrapassar os 100 mil habitantes, haveria uma economia de escala na arrecadação e em atividades do governo e da administração geral. A mais importante contribuição de Tolosa para a temática “cidade média” foi sua análise populacional – utilizada como medida para o modelo de tamanho urbano –, que observava que:

[...] do aumento da população urbana total (última linha [da Tabela 1]) no período, cerca de 77% se deveu ao efeito dos novos centros. Em outras palavras, [...] mantendo agora o número de centro constante e variando o tamanho médio, quase 60% do diferencial seria devido ao efeito tamanho médio. [...] Assim uma política econômica que procure enfatizar o papel dos centros médios contribuiria, além do objetivo de promover a ocupação territorial, para reduzir a taxa potencial de crescimento (TOLOSA, 1973, p. 598).

Embora Tolosa tenha tornado evidente a questão da cidade média no Brasil, foi Milton da Mata²⁹ – na mesma edição da Revista PPE – quem fez publicações de teor mais contundente sobre a inserção destas cidades no sistema urbano. Francisconi e Souza (1976, p. 28), no importante trabalho que deu corpo à PNDU, evidenciam a contribuição de Mata, ao concluir que “[...] não somente os grandes centros tem um papel significativo na absorção de migrantes”. Francisconi e Souza (1976, p. 29) enfatizaram ainda que:

Uma conclusão importante [...], também apresentada por Mata e de particular interesse para uma política nacional de desenvolvimento urbano é que o País presencia um contínuo processo de urbanização e que ‘dele participam os centros pequenos e médios ao lado dos grandes [...]’ (MATA, 1973, p. 727 apud FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 29).

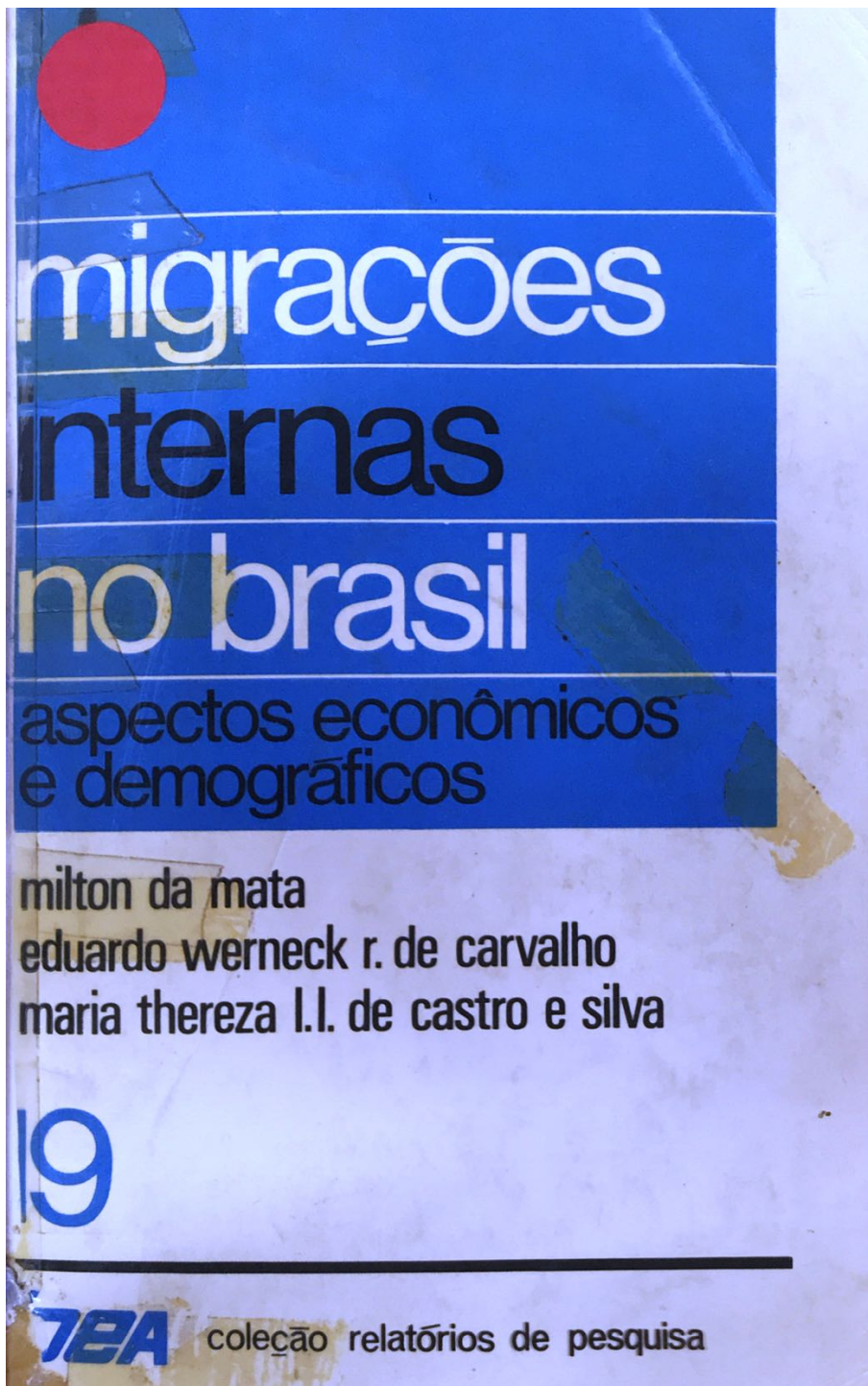
Na importante pesquisa de Mata, Carvalho e Silva (1973) – utilizada como base para as diversas pesquisas que se sucederam, inclusive a de Francisconi e Souza – identificam que os migrantes intra e inter-regionais têm se adaptado bem aos locais de destino, até mesmo superando os não-migrantes em algumas dos indicadores analisados. Os indicadores analisados foram: renda, escolaridade, desemprego, subemprego, fecundidade, participação da mão de obra feminina e estrutura de idade da população.

Por esse motivo, os autores propõem:

Como conclusão mais geral, pode afirmar-se que a adaptação dos migrantes às condições das regiões de destino é satisfatória; esta adaptação é refletida por indicadores em que os migrantes, ora se equiparam, ora superam os não-

²⁹ O trabalho de Milton da Mota é citado como pioneiro em estudos que se dedicam ao tema urbano, inclusive no importante documento escrito por Francisconi e Souza (1976) (cf. em especial p. 28-29), que consubstanciou a PNDU.

migrantes. A partir destas constatações arguiu-se serem genericamente acertados os fluxos migratórios, não havendo razões para uma intervenção ampla da política governamental, no sentido de frear os deslocamentos. Por outro lado, sempre que se evidencie que determinado centro encontra-se saturado para receber novos migrantes, poderia ser posto em funcionamento um esquema de incentivos em outros locais, visando a redirecionar o destino dos migrantes adicionais (MATA; CARVALHO; SILVA, 1973, p. 147).



Pesquisa de Milton da Mata, Eduardo Carvalho e Maria Silva (1973) sobre migrações lançou as bases para entender a cidade média como importante escala no sistema urbano brasileiro.

A pesquisa contribuiu para Mata afirmar a cidade média como estratégia na política de desenvolvimento nacional.

Figura 7: Capa do livro de Migrações Internas no Brasil
Fonte: Mata, Carvalho e Silva (1973)

Mata (1973, p. 723), tomando como ponto de partida as conclusões da pesquisa (MATA; CARVALHO; SILVA, 1973), aponta “algumas evidências [... de] que o crescimento das cidades pequenas e médias é também bastante vigoroso, ou seja, que a participação delas é significativa na absorção de migrantes, colocando em dúvida a Tese de concentração progressiva”. Na Revista PPE, Mata (1973, p. 727) é enfático ao afirmar:

[...] não nos parece acertado concluir que venha ocorrendo uma crescente concentração da população urbana. Das diversas comparações realizadas só podemos concluir em definitivo que existe um contínuo processo de urbanização, mas, dele participam os centros pequenos e médios ao lado dos grandes, sendo de ressaltar que considerável parcela dos fluxos migratórios é retida pelos primeiros.

As pesquisas empíricas de Mata levam a admitir,

[...] primeiro, que a urbanização da população tem ocorrido em razoável acordo com a urbanização do processo produtivo; segundo, que a menos que seja decidido descentralizar o investimento no futuro – tanto em favor das atividades agrícolas, como em relação ao meio urbano, em favor dos centros pequenos e médios – a população continuará a se concentrar. Quanto ao segundo ponto, acreditamos, em outras palavras, que a variável a controlar não seja a mobilidade geográfica da população – fluxos migratórios – mas, a distribuição espacial dos investimentos (MATA, 1973, p. 732).

Deste ponto em diante o debate passou a focar na questão migratória, de modo que se entende que há um envolvimento entre fatores de transformações, ligados à produção econômica industrial e à motivação do migrante de concentrar-se em certas regiões do país.

[...] qualquer política que vise a modificar as tendências dos fluxos migratórios deve ser precedida de alterações nos padrões locais do crescimento.

[...] julgamos anti-histórica e inviável a pretensão de estabelecer uma política migratória que não esteja diretamente associada ao modelo de desenvolvimento adotado, quer pelo governo, quer pela iniciativa privada.

[...] A única forma consistente de ordenar o crescimento demográfico regional ou urbano-rural é atuar sobre o processo produtivo, incentivando sua desconcentração no grau desejado (MATA, 1973, p. 742).

Os estudos evidenciavam que as metrópoles perdiam força em concentrar os fluxos migratórios e, portanto, a própria população. Mas tais entendimentos eram uma percepção recente na época, não obstante, foram relevantes para a formulação das políticas urbanas voltadas às cidades médias. Pioneiramente, o primeiro Programa trouxe respostas no âmbito do Governo Federal tanto para as demandas relacionadas às metrópoles como aos demais portes de cidades. Os contornos dessas respostas na ótica do primeiro Programa são os motivos do próximo Capítulo 2.

Capítulo 2

O primeiro Programa: a primazia metropolitana, a cidade média como resposta aos problemas urbanos e regionais, a política social, econômica e urbana e os instrumentos para um programa no âmbito nacional

À medida que a economia atinge níveis progressivamente mais altos de renda tende também a dar cada vez mais importância ao objetivo de crescimento econômico esquecendo-se das deseconomias externas decorrentes desse processo. As grandes áreas metropolitanas absorvem investimentos em infra-estrutura num ritmo exponencial, surgem problemas de poluição ambiental, as migrações internas aceleram-se aumentando os índices de desemprego e subemprego urbano e a distribuição da renda deteriora-se. Frequentemente as soluções são adiadas ou procura-se apenas remediar alguns dos efeitos mais imediatos da urbanização acelerada. Quando a sociedade e o governo tomam plena consciência do problema este já atingiu uma dimensão de crise (TOLOSA, 1973, p. 585).

A quebra da primazia metropolitana era evidente para alguns³⁰ estudos e proposições governamentais sobre o desenvolvimento das cidades médias, o que indicava a necessidade de inseri-las na hierarquia de cidades, seja pelos efeitos da “crise” que se instalaria nas metrópoles, seja por fatores demográficos. Ao interpretar os dados estatísticos do censo de 1970, os pesquisadores à época (cf. DOUGLAS; HOLANDA FILHO, 1971; FRANCISCONI; SOUZA, 1976; MATA, 1973; MATA; CARVALHO; SILVA, 1973; TOLOSA, 1973) observaram que, na medida em que a região se desenvolvia, as cidades médias cresciam mais, ao invés das metrópoles ou das cidades pequenas.

Para Spindel (1971) e Barat e Geiger (1973), a razão de tal crescimento deveu-se ao próprio mecanismo de ampliação das metrópoles, que criou um movimento de repulsão do núcleo para periferia. Conforme os autores, houve, na metrópole, um grau de complexidade do espaço organizado em sua volta por anéis constituídos pela: 1) área metropolitana em um aglomerado principal conurbado; 2) região metropolitana compreendendo grandes centros urbanos, satélites dependentes da massa socioeconômica do núcleo; 3) coroa metropolitana em organização nas áreas periféricas em processo de incorporação ao núcleo; e 4) região agrícola.

A identificação destes anéis se superpõe à identificação das cidades médias, que são atraídas para a órbita do crescimento da metrópole por força do fenômeno de desconcentração de atividades e difusão na adoção de inovações, que a acompanha. A descentralização espontânea a partir da metrópole se faz através da constituição de região metropolitana e não deve ser confundida com um fenômeno de dispersão em escala nacional.

Portanto, a expansão de região metropolitana significa o desenvolvimento de cidades médias localizadas a certa distância da metrópole e que podem ser

³⁰ A “quebra da primazia metropolitana” não foi uma visão uniformemente adotada. Havia setores que se posicionavam de forma diferente, com destaque para Vilmar Faria (1976). Na documentação do primeiro Programa consultada, predomina explicitamente a leitura da quebra da primazia metropolitana.

alcançadas num determinado espaço de tempo (BARAT; GEIGER, 1973, p. 669).

Nos mesmos estudos, surgiu a compreensão de que um sistema urbano ideal existiria quando houvesse cidades de diversos tamanhos, desempenhando funções específicas ou complementares e oferecendo melhores condições de vida. Por esse motivo, devia-se buscar uma estrutura hierarquizada de centros urbanos. O sistema urbano já vinha se ajustando, visto que era observável um grande número de cidades médias. A partir de dados estatísticos e de compreensões teóricas, emergiam os problemas das cidades grandes e os apontamentos sobre possíveis respostas por meio das cidades médias.

Mas a importância das cidades médias para o sistema urbano nacional não era, por si só, motivo para a quebra da primazia das metrópoles. **Então, por que a preocupação com a aglomeração e o crescimento das grandes cidades e das metrópoles?** À época, o processo de urbanização era considerado como causador de males. As mazelas teriam se originado, segundo tais interpretações, no agravamento da economia de escala ou das deseconomias externas, no aumento dos custos econômicos e sociais para manutenção das cidades e na quebra do bem-estar e da qualidade de vida (AMORIM FILHO; SERRA, 2001; STEINBERGER; BRUNA, 2001). Segundo Andrade (1976), os “efeitos maléficis” visíveis de tais processos são: 1) a poluição ambiental; 2) o congestionamento do trânsito; 3) os altos custos de localização das atividades; 4) a incapacidade de alcance de infraestruturas econômicas; e 5) a deterioração dos serviços sociais³¹. Tais efeitos merecem atenção, a fim de que se explique a dimensão do problema urbano evidente até meados da década de 1970. Com a ajuda de Francisconi e Souza (1976), é possível entendê-los como:

- 1) Parte considerável da economia de escala nas cidades grandes dizia respeito às empresas, incluindo a especialização dos setores secundário e terciário. A aglomeração das firmas e das pessoas a elas vinculadas elevava significativamente a poluição do ambiente urbano. O aumento do uso do carro e a crescente industrialização pioravam, ainda mais, a qualidade do ar nessas cidades.
- 2) A habitação estava inserida em uma lógica de mercado, em que quanto menor a oferta ou maior a demanda, maior o preço das transações. Com o aumento da procura por habitação pela população migrante e a incapacidade de o mercado atender a essa demanda, houve o crescimento dos valores das unidades habitacionais. Nesse

³¹ Nas palavras de Andrade (1976, [s.n.]): “Exemplos dessas deseconomias são a poluição ambiental, os congestionamentos das vias públicas, os altos custos de localização – sejam residenciais, sejam industriais e comerciais – nas cidades, a incapacidade de oferta adequada da infraestrutura econômica e a deterioração dos serviços sociais pela pressão excessiva da demanda”.

processo, os moradores eram empurrados para as periferias, onde encontraram terrenos invadidos ou mais baratos. Ao se distanciarem dos centros geradores de postos de trabalho, a população era obrigada a se deslocar entre moradia e trabalho, resultando em congestionamento em pontos críticos da cidade.

- 3) As imperfeições do mercado imobiliário das grandes cidades – como já citado no item anterior – levavam aos altos custos de localização das atividades, não somente habitacionais, como também econômicas. Motivavam tais custos, em especial, o valor da terra, que se elevava devido à especulação imobiliária. Assim, não era possível afirmar que as vantagens da economia de escala seriam sempre proporcionais ao crescimento da cidade.
- 4) Na medida em que crescia a quantidade de atividades econômicas, atingiu-se uma hipertrofia urbana que exigiria ampla gama de investimentos. A crescente demanda por investimentos mostrou-se insuficiente para satisfazer as necessidades de qualidade de vida e de bem-estar das populações dos grandes centros urbanos consolidados no país. Esse processo podia ser resumido no conceito de deseconomia, isto é, quando a aglomeração de atividades econômicas não é acompanhada pelo alcance satisfatório das infraestruturas, devido aos altos custos de implantação.
- 5) Se, por um lado, era possível notar que os grandes centros implicavam em custos sociais elevados, por outro, eles adicionavam benefícios sociais. Entretanto, a aglomeração excessiva poderia resultar em administrações inviáveis. Uma resposta possível seria o controle demográfico dessas cidades, pois acreditava-se que quanto maior a cidade, mais deterioradas seriam as condições de vida. A situação que se colocava era a distribuição desses efeitos maléficos e benéficos, por vezes segregados geograficamente na cidade. O resultado redundava quase sempre nos custos sociais repartidos entre a população³² e nos benefícios sendo colhidos apenas por algumas camadas e empresas.

A resposta a tais efeitos maléficos estava vinculada aos avanços nos debates sobre Desenvolvimento Regional³³, que foram sinteticamente apresentados por Pereira (1977, p. 37), ao entender que:

³² A explicação foi extraída de Pereira (1977). Ele informou que os custos eram repartidos entre todos da população. Não foram identificadas críticas a esse pensamento na documentação acessada.

³³ Não são todos à época que concordavam que a dimensão regional poderia ser uma solução. Hélio João Soares (2005, p. 99), por exemplo, apontou as discordâncias entre os colegas de trabalho dentro do IPEA: “Edmar Bacha, que era do Ipea naquela época, brincava conosco, dizendo que esse negócio de regional não existe, o que existe é o setorial com implicações em nível espacial; qualquer política, qualquer programa tem implicação espacial. Em suma, Bacha dizia que o regional era uma ficção”.

o importante no desenvolvimento urbano não é o tamanho que as cidades vão atingir, pois essa medida será considerada ótima de acordo com a população total e urbana do país e com o grau de interdependência entre os centros urbanos. O destaque maior deve ser dado à estrutura econômica e social das cidades, como ela funciona para maximizar o bem-estar de seus habitantes e para tirar pleno proveito dos fatores produtivos existentes no país.

Frequentemente, a resposta tendia à diversificação da hierarquia (PEREIRA, 1977, p. 37):

Neste sentido, torna-se necessário um desenvolvimento urbano integrado onde cidades de diferentes tamanhos possuam atividades específicas independentes e/ou complementares para que os benefícios se distribuam ao longo de todo território filtrando-se inclusive para as regiões agrícolas e de fronteira.

A diversificação das cidades e promoção do sistema urbano tinha como principal objeto a cidade média, e foram os debates principiaados no início da década que fizeram Pereira chegar a essa conclusão.

No trabalho seminal da revista Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE de 1973, Barat e Geiger (1973, p. 671) buscaram compreender as dinâmicas de formação das cidades médias no âmbito regional a partir de dois planos coincidentes, o da cidade média como parte do sistema urbano-regional e o da sua dimensão:

Na medida em que cresce a população de um país, suas metrópoles e o sistema urbano geral, serão alterados os valores absolutos de seus escalões intermediários de cidades. A consequência daquele crescimento será a multiplicação de níveis intermediários, definindo-se cidades médias que, por alcançar, inclusive, determinadas economias de escala, estabelecerão vínculos mais estreitos com o setor urbano-industrial, distinguindo-se daquelas que permanecerão fundamentalmente como lugares centrais de regiões agrícolas.

Singer (1977, p. 120) avança no debate sobre o tamanho da cidade ao afirmar que “a acumulação de capital se dá de forma concentrada no espaço, o que atrai grandes fluxos migratórios”. Para ele, portanto, são as atividades econômicas que condicionam o tamanho da cidade. Mas, diferentemente do que possa parecer, o tamanho grande não seria um problema urbano em si, pois mesmo aí seria possível oferecer qualidade de vida e baixos custos. Acreditava-se, na verdade, que o problema urbano das grandes cidades e das metrópoles decorria de um problema no sistema urbano brasileiro na escala regional.

Além das deformações do sistema urbano, Singer (1977, p. 133) também atribuía o problema ao sistema capitalista. Em suas palavras:

A crítica da urbanização, ao não tomar em consideração esta [a contradição] característica essencial do capitalismo, incorre no erro de tentar evitar estes problemas mediante a redução do dinamismo do sistema, que constitui, afinal, sua única justificativa histórica.

Portanto, a questão do tamanho da cidade era menos importante do que a cidade como parte de um sistema urbano hierarquizado, pois o seu tamanho não era senão um efeito, cujas causas estariam relacionadas a três questões: a estrutura econômica da cidade, sua capacidade de absorção de mão de obra e de geração de renda. **O que leva a considerar a cidade média uma resposta para potencializar o sistema urbano brasileiro?**

Partindo de um viés tático, e para responder concretamente as questões lançadas e os males apontados, Andrade (1976, p. 2) indicou duas soluções alternativas, tomando como ponto de vista a política econômica nacional: 1) deixar que a estrutura se modifique espontaneamente; 2) modificá-la planejadamente.

No primeiro caso, o efeito será, principalmente, uma maior concentração de pessoas e atividades nas metrópoles e nas grandes cidades, o que poderá trazer consequências desaconselháveis do ponto de vista econômico (agravamento de possíveis deseconomias), social (aumento nas desigualdades regionais e na distribuição de renda), e de meio ambiente (poluição, congestionamento).

Andrade defendeu, portanto, estudos voltados à modificação planejada com foco nos esforços para minimizar os efeitos maléficos. A alternativa adotada por Andrade (1976) foi motivada pela conciliação entre a desconcentração de atividades e pessoas, a ocupação territorial, a eficiência econômica, a equidade regional, o emprego e a distribuição de renda.

Considerando essas alternativas, a cidade média mostrava-se apropriada para absorver a carga de emprego e possibilitar o crescimento nacional. O governo federal teria corroborado com tal posicionamento, na medida em que havia criado, anos antes, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU (BRASIL, 1974a), que solicitou estudos e projetos para fortalecimento do sistema urbano nacional. Para Andrade (1976), a CNPU foi criada por meio de uma deliberada ação, resultado das propostas de uma política urbana do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (BRASIL, 1974b). No II PND, foi indicada a necessidade de desconcentração urbana por meio das cidades médias, ao afirmar que se deveria:

Definir pólos secundários imprescindíveis a uma política de descentralização, de âmbito nacional ou regional, com adequado aproveitamento das vantagens da aglomeração existentes, seja por razões de ordem econômica, social ou política; nas novas regiões estabelecer núcleos urbanos de apoio ao processo de ocupação (BRASIL, 1974b, p. 87).

Embora o II PND explicitasse que a desconcentração por meio dos “polos secundários” seria nas regiões Sul e Sudeste, fica subentendido, nas demais estratégias para o Nordeste, Norte e Centro-oeste, que as cidades médias seriam também importantes visando a uma “[...] melhor estruturação do sistema urbano, com vistas à maior eficácia das funções exercidas

pelas cidades e à elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida” (BRASIL, 1974b, p. 87).

Na visão de Andrade (1976), na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, a cidade média assumiria importância para além de seus domínios econômicos. Tal percepção não diferia muito daquela de outros agentes no Governo Federal, especialmente o IPEA e o IBGE. No IPEA, a questão das cidades médias estava difundida em vários setores internos³⁴. Por exemplo, dentre as várias reflexões então empreendidas, chamam a atenção algumas contribuições da economia e da sociologia da urbanização, que possibilitam entender os interesses pelas cidades médias. Destaca-se, também, o texto crítico de Pedro Demo (1978), cujo enfoque foi a política social³⁵, de acordo com o qual os programas de cidades de porte médio³⁶ seriam uma resposta para redução das desigualdades sociais.

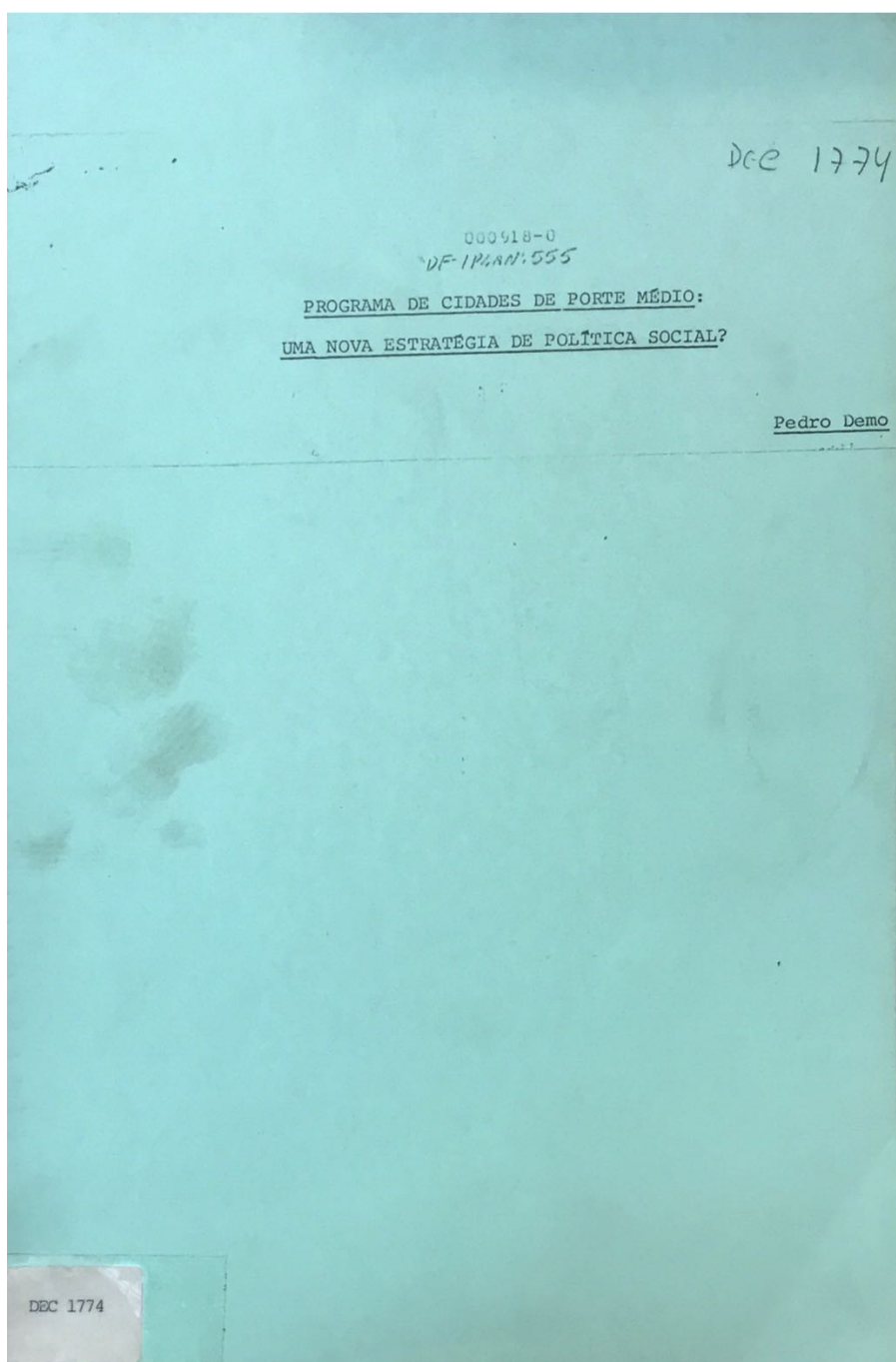
Dois anos depois do início do primeiro Programa, Demo (1978) evidenciara as contribuições da política social aos programas destinados às cidades médias. De fato, ao longo de mais de uma década do CPM, eram notórios os atravessamentos de uma perspectiva social que busca diminuir as disparidades socioeconômicas entre a população na escala regional e nacional. **Mas qual o pensamento que permeava a política social no nascedouro do CPM?** Nos anos de 1970, o enfoque era fomentado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT³⁷ e por outras organizações internacionais, ao se dedicarem à promoção das necessidades básicas.

³⁴ A organização do IPEA no final dos anos 1960 e início da década de 1970, segundo Fishlow (2005, p. 52), pode ser assim classificada: “um grupo trabalhava com macroeconomia, outro examinava o mercado de trabalho, um terceiro trabalhava com ênfase em indústria, um quarto com ênfase na política regional e o último na agricultura”.

³⁵ Segundo o texto de Demo (1978), a Política Social é entendida como um esforço para reduzir as desigualdades sociais.

³⁶ Demo (1978) utiliza o termo programas – no plural – no sentido de indicar que houve diversos programas sendo estudados paralelamente, o que reforça a ideia de que foi um assunto de interesse no período. Não houve citação de quais foram os programas em paralelo.

³⁷ Hoje, a OIT diversificou suas ações, e parte das ações envolvendo as necessidades básicas foram assumidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a partir dos Objetivos do Milênio.



A avaliação de Pedro Demo (1978) é um exemplo de que a solução para a desconcentração populacional e econômica por meio das cidades médias alcançava diversos âmbitos, incluindo os debates sobre a Política Social.

Figura 8: Capa da avaliação sobre a cidade média e a política social
Fonte: Demo (1978)

Na década de 1970, reconhecia-se que as ações promovidas pela OIT para atendimento às necessidades tinham seus méritos. Mas "certamente não é óbvia sua viabilidade econômica e é ficil [sic] o consenso sobre o que seria básico e não básico" (DEMO, 1978, p. 7). Para Demo, ao se estabelecer o que é básico, estabelece-se uma mutilação, reduzindo o homem a certas dimensões. Assim, "que razão haveria para se afirmar que a necessidade de afeto é menos importante que a necessidade de subsistência material?" (DEMO, 1978, p. 7). Ao lançar tal questão, o autor aponta uma preocupação crítica à época de surgimento do CPM,

isto é, o entendimento do homem como um ser complexo, e não como um feixe de dimensões contíguas. Ainda que possamos evidenciar algumas preocupações com o nível cognitivo dos seres, o eixo principal de preocupações quase sempre retorna às necessidades básicas humanas.

Ao focalizar as necessidades básicas, evidencia-se o fato de que a sociedade brasileira é desigual. O "fundamental é que nossa sociedade satisfaz às necessidades humanas dentro de um quadro rígido de desigualdades e de privilégios sociais" (DEMO, 1978, p. 7). Assim, a questão da desigualdade versus a das necessidades básicas estabelece-se na manutenção de uma minoria em detrimento de uma grande maioria. Ao pobre, é pernóstico trazer a preocupação subjetiva, antes de resolver a simples sobrevivência.

Ao assumir tal preocupação como força motriz de ação, houve justificativas para reordenar o desenvolvimento para satisfação das necessidades básicas dos mais pobres. Nesse sentido, tal perspectiva restringe a adoção dos modelos internacionais, que pouco contribuem por fornecerem padrões inadequados de consumo. A política concentra-se em satisfazer as necessidades mais importantes frente à impossibilidade de resolver os problemas sociais estruturais. A seleção do que é mais importante corriqueiramente recaía sobre a questão da ocupação/renda. Daí, surge a preocupação da política social no provimento de postos de trabalho. A iniciativa possui relativa lógica, conforme apontado por Demo (1978, p. 7):

Na linguagem da OIT, as necessidades básicas incluem pelo menos três componentes fundamentais: consumo pessoal, acesso a serviços comunitários, e emprego produtivo. Dos três, porém, o mais básico é o terceiro componente, porque condiciona o acesso aos outros bens e serviços. Nesta linha, o binômio "ocupação/renda" está na raiz da ascensão social, ou seja, se definirmos Política Social como o esforço de reduzir as desigualdades sociais, esta redução precisa passar pela redistribuição da renda via inserção no mercado de trabalho.

A forma de redistribuição da qualidade de vida urbana mais eficaz é a obtenção de um emprego satisfatório, porque significaria uma fonte estrutural de renda. Ao não ser conjuntural, as demais políticas teriam em seu seio a possibilidade de aplicação de políticas setoriais como educação, saúde, previdência, habitação etc. À época, no âmbito governamental, admitia-se que a política social não poderia adotar posições extremas, seja do ponto de vista financeiro ou assistencial. Se, por um lado, focalizar o fator capital para promover novos postos de trabalho facilmente recairia no crescimento e concentração de renda, por outro, o enfoque exclusivo em uma política social poderia recair em ações assistencialistas sem força para transformações estruturais e duradouras.

O conceito de vocação econômica é tido como desgastado por Demo. Segundo o autor, o que verdadeiramente existia eram desvantagens e imposições monopolistas. Os programas de cidades de porte médio buscavam trazer resposta a esse desgaste, e neles foram depositadas grandes expectativas. A polarização regional e a descentralização industrial – conforme definido anteriormente –, embora tenham provocado impactos econômicos, não alcançaram satisfação social. Tais estratégias dificilmente são instrumentos de redistribuição de renda. Ao mesmo tempo, segundo Demo [p. 10), "se abandonarmos a idéia de descentralização das cidades, retiramos a capacidade de auto-sustentação do desenvolvimento das cidades, que tenderiam ao parasitismo regional". O autor questiona: seria a industrialização da cidade média, calcada na pequena e média empresa, uma vocação econômica da cidade e a garantia de auto-sustentação? Segundo Demo, é em busca deste milagre que tanto se investe nas cidades médias e nos programas de cidades de porte médio.

Demo (1978, p. 29) fez ainda outra indagação:

A pergunta que colocamos, assim, é apenas esta: até que ponto tais programas correspondem a uma estratégia apta de conversão do crescimento econômico em democratização da ascensão social propriamente para as populações de baixa renda?

O questionamento busca estabelecer critérios de avaliação mais adequados, visando a elaborar um planejamento dentro da perspectiva das cidades. Com essa indagação, Demo revela algo importante sobre o pensamento da política social, urbana e regional no período: a progressiva descentralização das ações é uma preocupação efetiva de envolvimento das cidades de porte médio na promoção de uma reorganização da rede urbana brasileira.

Já no IBGE, a primeira referência sobre a cidade média se deu na Revista Brasileira de Geografia, principal publicação do órgão desde 1939, feita por Moacir M. F. Silva.

O consenso vulgar, mesmo sem apuração das grandezas estatísticas, distingue **cidades grandes e cidades pequenas**. Na classificação que estamos ensaiando, devemos firmar esses conceitos e conseqüentemente, entre esses extremos, o de *cidades médias* (SILVA, 1947, p. 295, grifo do autor).

Para Silva (1947), interessava incluir as cidades médias para propósitos de classificação, mas até então elas não eram integrantes de políticas públicas. No IBGE, o contexto começa a ser alterado durante a década de 1970, num movimento nacional de valorização das cidades médias.

O estudo sobre a Rede de Influência Urbana do IBGE (1972) aponta a forma como as desigualdades regionais refletiam na organização das redes urbanas.

Nas áreas de menor desenvolvimento econômico, de baixo nível de renda e população pouco densa a vida de relações denota extrema fraqueza pela

pequena importância do mercado consumidor. Verifica-se, geralmente, uma alta concentração dos equipamentos e serviços, assim como da população urbana em algumas poucas e grandes cidades o que resulta no padrão tradicional da *primate city*. As áreas de influência urbana são muito vastas porque a clientela é reduzida e o nível de consumo baixo. O baixo padrão de vida acarreta a descontinuidade de funcionamento da economia de mercado, de modo a não se estruturarem as cidades em níveis hierárquicos superpostos.

Tem-se, então, uma rede urbana incompleta e largamente dominada pela cidade principal (IBGE, 1972, p. 17).

Em geral, os estudos do IBGE eram mais analíticos, apontando a evidente transformação do sistema urbano brasileiro que estava em curso. Diferentemente do IPEA, não havia proposições, mas sim a criação das condições objetivas – devido às estatísticas – para que os Governos Federal e Estaduais focassem nas cidades médias:

[...] Outro aspecto a destacar na estruturação das redes urbanas brasileiras é o dinamismo demográfico das cidades classificadas como centro de nível 2ª (centro regionais importantes). São quase todas cidades de mais de 100 000 habitantes e tiveram um crescimento relativo da população, de modo geral, de cerca de 50%. [...]

No processo de urbanização do Brasil, o alto crescimento populacional das grandes cidades é um dos aspectos mais significativos, pela elevada e crescente concentração da população e polos [...], sobretudo, os relativos ao subemprego e desemprego e à fraqueza infra-estrutural dos grandes centros em serviços de utilidade pública e habitações (IBGE, 1972, p. 18).

Nas visões do IPEA e do IBGE, a cidade média fazia parte do ideário nacional de planificação, atravessando diversas políticas regionais e setoriais. Antes do II PDN, os estudos sobre a consolidação das cidades médias não tinham enfatizado com clareza a sua importância no futuro do desenvolvimento do sistema urbano no Brasil. Essa realidade passou a se modificar paulatinamente ao longo da década de 1970, até culminar em uma política urbana instituída pela PNDU. **Qual ponto de inflexão fez surgir a cidade média como importante elemento para o sistema urbano pretendido para uma Política Urbana nacional? Responder a essa questão leva à formulação de outra pergunta: o que poderia ser entendido por política urbana no momento em que a PNDU foi formulada?**

A par da dificuldade de uma definição³⁸, para Francisconi e Souza (1976, p. 7), a política urbana

[...] não considera exclusivamente a realidade urbana, como, por exemplo, a organização espacial de uso do solo ou os equipamentos coletivos. Ela é uma síntese e reúne em uma mesma preocupação os elementos econômicos e

³⁸ Nas palavras de Francisconi e Souza (1976, p. 8): “A conceituação mais profunda do que seja uma política urbana é bastante difícil, face não só à exiguidade da literatura existente sobre o assunto, como também pelo fato de ser recente a existência dessa preocupação nas políticas governamentais, especialmente no caso brasileiro”.

sociais, a organização do espaço, os investimentos coletivos públicos e privados, o funcionamento dos serviços públicos e os próprios instrumentos das finanças públicas.

A Política Urbana foi estruturada por meio do estabelecimento de diretrizes, da criação ou do fortalecimento de instituições, bem como mediante a destinação de recursos para o desenvolvimento urbano. As diretrizes foram apontadas pelo II PND e pelos diversos programas que surgiram desde este plano. Dentre as institucionalizações, destacou-se a instituição da CNPU em 1974³⁹, incumbida de coordenar a execução dos programas de desenvolvimento urbano, objetivando melhorias nas condições de vida nos centros urbanos. Para a destinação de recursos, foi criado, em 1975, o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – FNDU⁴⁰, que congregou fundos do Banco do Brasil, do Banco do Nordeste, do Banco da Amazônia, do Banco Nacional de Habitação – BNH, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e de outros. As estimativas, segundo o primeiro Programa, eram de aplicações na ordem de Cr\$ 60 bilhões⁴¹ entre 1976-1979.

Na perspectiva econômica, entendia-se que as Áreas Metropolitanas seriam ponto natural de atração para os migrantes e, portanto, haveria a exigência da atuação do setor público no desenvolvimento de políticas urbanas mais eficazes para controle dessas migrações. A resposta para isso não estaria na alocação de investimentos exclusivamente no âmbito local, mas sim na adoção de uma estratégia em âmbito nacional, articulando com a política econômica e social. O planejamento local seria facilitado quando a região estivesse melhor estruturada, formando integradamente uma hierarquia de cidades, da qual as cidades médias eram parte essencial. Havia, portanto, a demanda de um Sistema de Planejamento Urbano, instituída pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com vistas à articulação das diversas esferas governamentais e hierarquia de cidades.

Explicado o papel da Política Urbana no momento da instituição da PNDU de 1975, pode-se retornar às questões anteriormente formuladas: **quais foram os eventos-chave que levaram à posição estratégica das cidades médias na PNDU? O que há de singular nos debates sobre a questão urbana que fez surgir a PNDU?**⁴² É possível identificar dois grupos de

³⁹ Criada pelo Decreto N° 74.156, de 6 de junho de 1974.

⁴⁰ Criado pela Lei N° 6.256, de 22 de outubro de 1975.

⁴¹ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 11,5 bilhões em jun/2019.

⁴² Segundo Fonseca e Monteiro (2008) "é naquilo que o período tem de singular que as explicações para a concepção e implementação do II PND devem ser buscadas". Há, portanto, um caráter racional-legal do II PND e, por associação, dos documentos da PNDU.

estudos que iniciaram a preocupação com uma PNDU e que incorporaram as cidades médias como estratégias: os pioneiros e os consubstanciais⁴³. Os pioneiros que se dedicaram à temática foram produzidos pelo SERFHAU (1971), Faissol (1972) e Tolosa (1972a)⁴⁴. Já aqueles que consubstanciariam a elaboração da PNDU foram organizados por Jorge Francisconi e Maria Adélia Souza em 1973 e 1976⁴⁵.

Para Francisconi e Souza (1976), houve uma tentativa de diferenciação entre uma "vertente tradicional" e outra tida como a "verdadeira Política Urbana". A primeira vertente foi determinada exclusivamente pelos aspectos de natureza física da cidade. Porém, "uma política urbana não considera exclusivamente a realidade urbana, como, por exemplo, a organização espacial de uso do solo ou os equipamentos coletivos" (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 7). Nesse sentido, a outra vertente pressupunha a necessidade de considerar os elementos socioeconômicos e físicos. Esta não se aproximava, portanto, de uma Política Setorial – de transporte, de habitação, de saneamento etc –, visto que deveria articular elementos de diversas políticas, reunindo em "uma mesma preocupação os elementos econômicos e sociais, a organização do espaço, os investimentos coletivos públicos e privados, o funcionamento dos serviços públicos e os próprios instrumentos das finanças públicas" (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 7).

As contribuições do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU à temática, no início da década de 1970, podem ser enquadradas como uma transição entre a "vertente tradicional" e a "verdadeira Política Urbana". Se, por um lado, os diagnósticos sobre o tema elaborados pelo órgão buscavam revelar questões intrarregionais⁴⁶, por outro, o órgão

⁴³ A leitura desses dois grupos toma como ponto de partida a documentação relacionada ao primeiro Programa. Outros documentos podem indicar novos eventos-chave que poderiam revelar novos matizes dos acontecimentos.

⁴⁴ Outros importantes estudos posteriores são: Costa (1975b; 1975a); Haddad (1975); Andrade (1976); Barat (1976); Andrade e Lodder (1979).

⁴⁵ Amorim Filho (1980, p. 568, grifos do autor) afirma que a tarefa de organizar a PNDU "[...] foi dada a FRANCISCONI e SOUZA, que escreveram o primeiro relatório, amplamente divulgado, sobre uma política urbana global para o Brasil. Esse relatório é um importante marco no planejamento da política urbana e organização territorial no Brasil". Traduzido do original em inglês: "This assignment was given to FRANCISCONI and SOUZA, who wrote the first report, widely published, on a global urban policy for Brazil. That report is a real mark in the planning of the urban policy and territorial organization in Brazil".

⁴⁶ A metodologia da SERFHAU foi criticada durante o CPM por Azevedo (1976) e Cintra e Haddad (1978). Outras revisões sobre os *modus operandi* do SERFHAU podem ser conferidas em: (BONDUKI, 2000; FELDMAN, 2005, 2010, 2019; MARICATO, 2001; RIBEIRO; CARDOSO, 1990, 1994; ROLNIK, 1994; VILLAÇA, 1999, 2005).

reconhecia⁴⁷ que o planejamento urbano até os últimos anos da década de 1950 dedicava-se, predominantemente, aos aspectos físicos. À época, as iniciativas do SERFHAU eram consideradas como uma Política Urbana com pouca efetividade frente à magnitude do problema urbano, ainda assim, era possível utilizar as experiências anteriores como "uma base de estudos e conhecimentos, além de uma conscientização nos níveis de decisão, que permite reconhecer que [...] é possível pensar na existência de elementos suficientes para definir a política de desenvolvimento urbano [...]" (SERFHAU, 1971, p. 16). Por exemplo, tal base foi fundamental para Hamilton C. Tolosa (1972a) compreender possíveis implicações econômicas de uma PNDU.

A priorização da leitura econômica era uma característica recorrente das análises da década de 1970. Considerava-se que o campo econômico condicionava os demais, conforme afirma Geisel (1975b, p. 18):

[Busco em meu governo] dedicar maior atenção ao campo político – não só externo como, sobretudo interno – e de cuidar com toda a objetividade do campo social, através de medidas a ele especificamente destinadas. Com isso, todavia não se deixará de reconhecer a importância crítica do campo econômico, fortemente, condicionante dos demais, pelos recursos que só ele lhes poderá oferecer.

Tolosa (1972b) havia criticado anos antes a visão da economia desvinculada dos predicados espaciais. Segundo ele,

A princípio, as tentativas de formulação de modelos de programação econômica concentram-se somente nos aspectos macroeconômicos e setoriais do desenvolvimento. Com o decorrer do tempo, a própria experiência acumulada através desses modelos demonstrou a necessidade de se considerar um outro aspecto da maior relevância: a dimensão espacial.

Sua crítica sobre a relação da economia com a dimensão espacial parecia ter influenciado diversos autores vinculados ao primeiro Programa. Por consequência, conforme explicado por Faissol (1974), não bastaria às cidades a dimensão econômica, visto que elas estavam relacionadas entre si por fatores espaciais e populacionais, formando um sistema que organiza, articula e dinamiza seu interior – num processo de Urbanização – e o que está ao seu redor – num processo de Regionalização. A Regionalização foi entendida como "função da associação hierarquizada de uma série de variáveis e de seus campos de força. Um serviço localizado em um lugar central se constitui em uma variável, enquanto o campo de força é representado pelo seu limiar e alcance" (GEIGER; DAVIDOVICH, 1974, p. 9). Urbanização e

⁴⁷ O reconhecimento foi massivamente apontado na coleção de textos do Seminário de Desenvolvimento Urbano Local, promovido pela Organização dos Estados Americanos e o Ministério do Interior, para debate sobre a Política Urbana. Cf. SERFHAU (1971).

Regionalização eram tidas como “temas e conceitos associados, ao mesmo tempo em que os dois são proximamente relacionados ao processo de desenvolvimento econômico” (FAISSOL, 1974, p. 16).

Ainda assim, havia razões que sugeriam uma ênfase econômica nos momentos iniciais da PNDU. Tolosa (1972a, p. 144) – em seu estudo para proposição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano⁴⁸ – expôs algumas dessas sugestões: "a existência de um sistema nacional de planejamento econômico [...]; a maior facilidade de quantificação do fenômeno econômico e, portanto, maior precisão na definição de objetivos e instrumentos de uma política de desenvolvimento urbano".

Tal atenção governamental de raiz econômica repercutiu intensamente na forma dos debates sobre a PNDU⁴⁹. Baseado na perspectiva econômica, Leven (1969 apud TOLOSA, 1972a, p. 144) afirmou que havia quatro variáveis do processo de desenvolvimento urbano: 1) "tamanho absoluto ou escala de cada cidade, medido se possível pela renda urbana ou, na ausência desta, pela população urbana"; 2) "organização espacial intra-urbana, ou seja, padrões intra-urbanos de uso da terra"; 3) "distribuição de frequências de tamanhos de cidades"; e 4) "distribuição espacial de cidades em um sistema urbano nacional". Para Tolosa (1972a), os planejadores urbanos teriam focado nas duas primeiras variáveis e no caráter físico das cidades, mas o ideal seria que uma PNDU abrangesse todas elas e um esquema global que servisse de base para o planejamento local.

Considerando a necessidade de um enfoque de equilíbrio geral para um PNDU, Tolosa (1972a, p. 145, grifo do autor) elaborou três proposições:

Proposição 1 – Na sua primeira fase, a fixação de objetivos e instrumentos deve referir-se ao sistema de cidades a nível nacional, o que significa dizer que os objetivos devem ser expressos em termos de distribuição de tamanhos e de distribuição espacial de cidades. Posteriormente, os programas locais conformar-se-iam aos objetivos estabelecidos a nível nacional.

Proposição 2 – Dentro de um processo de planejamento em estágios a PNDU corresponde ao estágio inter-regional. Na prática, o planejamento econômico sempre se conforma à metodologia de estágios, de modo que a programação urbana passa a fazer parte integral do sistema nacional de planejamento.

⁴⁸ A pesquisa pode ser considerada pioneira ao apontar não somente a necessidade de uma PNDU, no início de 1972, como também por indicar caminhos na forma como essa Política poderia ser implantada.

⁴⁹ Nota-se, também, mais complexificação na forma como o tema é tratado, na medida em que o campo econômico no interior da PNDU e do CPM é atravessado por debates da política social. Demo ([1979?]) é um exemplo importante no debate sobre a Política Social nas cidades médias.

Proposição 3 – O fenômeno da urbanização espontânea ou planejamento envolve necessariamente o longo prazo e, portanto, a sua programação é parte integrante do **planejamento perspectivo**.

As proposições de Tolosa (1972a) partiram da crítica à alocação ineficiente de recursos escassos em programas sociais. A título de ilustração, ele citou os casos da Grande Rio e da Grande São Paulo, em que se constatava perdas consideráveis de recursos na tentativa de erradicar favelas e absorver melhor os influxos de migrantes. Assim, nestes casos, não foram identificados os focos de atração e repulsão migratória, bem como não foi definida uma política para o sistema urbano que envolvesse a reordenação quantitativa e qualitativa da migração. As políticas atuavam "[...] sobre os efeitos sem realmente resolver as causas do problema" (TOLOSA, 1972a, p. 146).

As cidades médias foram inseridas nos debates no início dos anos 1970. Afinal, conforme estatística do Censo Demográfico do IBGE de 1970, foi possível notar que os centros pequenos mostravam uma tendência declinante. Por sua vez,

[...] os centros de porte intermediário apresentam o comportamento mais interessante. Tomadas individualmente, as classes médias inferior e superior mostram participação levemente crescentes. Porém, quando tomadas em conjunto a sua participação torna-se mais significativa, [...] para isto contribuem, de maneira espacial, os centros médios-superiores com taxas anuais médias as mais altas de todo o sistema (Tolosa H. C., 1972a, p. 148).

Neste trecho, observa-se a primeira referência concreta e embasada técnico-cientificamente⁵⁰ às cidades médias, em que as ações político-administrativas foram vinculadas às eventuais contribuições das cidades médias. Tal referência subsidiou a elaboração das pesquisas de Thompson Andrade quatro anos depois⁵¹, constituindo uma lógica que permeou a concepção do primeiro Programa de 1976.

⁵⁰ Toma-se por base o conceito “técnico-científico” de Milton Santos ao se referir sobre os meios instrumentais com os quais o homem modela sua vida e cria espaço. O conceito é complexo e para maiores aprofundamentos sugere-se conferir Santos (2008). Ele ajuda a compreender o período em estudo na medida em que a cidade média – como espaço político, geográfico e econômico – é considerado um fenômeno técnico. Para Santos (2008, p. 48): “[...] toda técnica inclui história. Na realidade, toda técnica é história embutida. Através dos objetivos, a técnica é história no momento da sua criação e no de sua instalação e revela o encontro, em cada lugar, das condições históricas (econômicas, socioculturais, políticas, geográficas), que permitiram a chegada desses objetivos e presidiram à sua operação. A técnica é tempo congelado e revela uma história”.

⁵¹ A primeira citação de ordem teórica no Projeto de Pesquisa de Andrade (1976) é o texto de Tolosa (1973). Inclusive é indicado com base referencial para condução da pesquisa, em um grupo seletivo de outras cinco referências teóricas. Isso demonstra os alinhamentos entre Andrade e Tolosa. O texto retorna no Relatório da Pesquisa de Andrade e Lodder (1979).

Outra contribuição de Tolosa (1972a) à CNPU e ao primeiro Programa foi a incorporação de Berry⁵², cujos artigos eram tidos por ele como já amplamente conhecidos. As proposições de Berry também foram mobilizadas pela argumentação de Andrade e Lodder (1979), bem como pela de Pereira (1977, p. 55), quando afirmou que

os padrões de desenvolvimento de uma economia primário-exportadora, ao originar e reforçar a importância desmesurada de uns poucos centros urbanos brasileiros, foram os responsáveis pelo enquadramento do nosso processo de urbanização no modelo de cidade primaz.

A forma *primaz* caracteriza-se pela predominância das grandes metrópoles e a deficiência quantitativa de centros de porte intermediário. Para Pereira (1977), havia evidências empíricas demonstrando que a cidade *primaz* não ocorreria de forma pronunciada⁵³. Não seria possível que apenas uma cidade fosse responsável pelo desenvolvimento do país, mas o que era evidente é que o crescimento acelerado de São Paulo havia criado um hiato entre a metrópole e a cidade pequena.

Como resposta a isso, Berry (1961 apud TOLOSA, 1972a) sugeriu que a distribuição de tamanhos urbanos evoluísse da forma *primaz* para uma forma *rank size*, que pressupunha um sistema urbano escalonado e integrado e uma economia complexa⁵⁴. Ao analisar as dinâmicas internas dos núcleos urbanos em termos de crescimento populacional, de emprego e de tamanho das cidades, porém, Tolosa (1972a) concluiu que, no Brasil, houve um distanciamento da forma *rank size*⁵⁵.

⁵² Berry foi um influente geógrafo britânico-americano que contribuiu para a formação do pensamento sobre o tamanho das cidades no Brasil. Os artigos mais relevantes do período são de Berry (1961, 1964).

⁵³ Pereira toma por base Vilmar Faria (1976), importante teórico que debatia a questão das cidades primazes à época.

⁵⁴ Nas palavras de Tolosa (1972a, p. 149): “[...] A distribuição *rank size* é associada a sistemas urbanos integrados e economias complexas; a sua forma assemelha-se a um J invertido e pode ser adequadamente representada por uma distribuição lognormal. A passagem da forma *primaz* para a lognormal implica um aumento da entropia do sistema, isto é, crescente complexidade da economia espacial.

Existe alguma evidência empírica de que a distribuição lognormal apresenta uma boa aderência no caso brasileiro. A própria observação segundo a qual a participação dos centros intermediários tem crescido relativamente às demais classes reforça esta hipótese”.

⁵⁵ Nas palavras de Tolosa (1972a, p. 152): “Os argumentos apresentados parecem indicar que, na realidade, a distribuição brasileira de tamanhos urbanos apresenta um significativo desvio em relação à forma lognormal”.

Devido a esse desajustamento do sistema urbano, segundo Tolosa (1972a), haveria uma clara demonstração da importância dos centros médios, especialmente os superiores, no contexto da PNDU⁵⁶. Tal demonstração apareceu no relatório de Faissol (1973, p. 37)⁵⁷ – coordenado por Francisconi e Souza (1973) e que consubstanciava o II PND e a PNDU –, apontando a condição das cidades médias:

A principal característica da periferia é a ocorrência de baixos níveis de urbanização nas cidades de tamanho médio e pequeno, cidades de tamanho médio aí entendidas como abaixo do nível das metrópoles e capitais de Estado. Na realidade estes baixos níveis de urbanização estão também associados a tamanhos pequenos, refletindo uma forte assimetria tanto no tamanho das cidades como em seu nível de urbanização.

Na mesma linha de proposição e no mesmo estudo coordenado por Francisconi e Souza, D'Alessio (1974) evidenciou o papel dos centros médios no crescimento populacional e na diversificação da estrutura econômica nacional, ao afirmar que “a estrutura bastante diversificada setorialmente, dos centros intermediários, é aqui de certa forma confirmada” (D’ALESSIO, 1974, p. 23).

No âmbito do mesmo estudo, Villaça (1973) defendeu o tratamento a ser dado às cidades médias no âmbito da PNDU:

A Política de Desenvolvimento Urbano é que definira o papel, função, importância, etc. de cada núcleo e quais os estímulos ou desestímulos que serão a eles imprimidos.

Quando tal política existir, pode ocorrer que opte por uma política de estímulo às metrópoles médias; se assim for, Campo Grande, Uberaba, Londrina ou Campina Grande, poderiam ser alvo de maiores estímulos do que as grandes metrópoles.

[...]

Todas as cidades, sejam ou não áreas metropolitanas, mencionadas ou não na Lei Complementar [nº 14, que cria as Regiões Metropolitanas], devem ser encaradas, de início, em pé de igualdade nos estudos técnicos que deverão fundamentar aquela Política.

Outro destaque importante desse estudo foi formulado por Steinberger (1973) ao revelar que as ações legadas do SERFHAU não vinham ignorando as cidades médias, ainda que fossem ações insuficientes. Segundo a autora (STEINBERGER, 1973, p. 15, grifo nosso),

[...] apenas 29 dos 237 municípios que possuem documentos de planejamento encontram-se capacitados para desenvolver uma atividade de

⁵⁶ Segundo Tolosa (1972a, p. 152): “Do ponto de vista da política econômica, esses resultados vêm mais uma vez demonstrar a importância dos centros médios, especialmente os superiores, no contexto de uma PNDU”.

⁵⁷ Recentemente tornado público por Jorge Francisconi, em: <<http://www.jorgefrancisconi.com.br/p/miniplan-pndu-jorge-guilherme.html>>.

planejamento em função dos planos elaborados [no âmbito do SERFHAU]. [...] Quanto às classes de população, eles se distribuem da seguinte forma: 18% são municípios de pequeno porte, **72% de médio porte** e 10% de grande porte.

Para Steinberger (1973, p. 61), na época, “[...] os municípios ressentem-se de uma estrutura de apoio e o SERFHAU resente-se de condições para oferecê-la”.

As principais constatações, evidentes nesses estudos, confirmam que, até 1970, as cidades foram transformadas em razão da rápida urbanização e das evidências de quebra da primazia da metrópole – ainda que, naquele momento, esta possuísse forte peso no sistema urbano nacional. Em 1974, a conjuntura havia tornado claro esse desajustamento, proclamando a necessidade de uma PNDU: “a necessidade de uma política de desenvolvimento urbano decorre da constatação de um desequilíbrio no sistema” (FAISSOL, 1973, p. 42). Os autores do primeiro Programa detalharam os efeitos decorrentes desse desajustamento:

A proclamação da necessidade de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano é uma manifestação do desajustamento no sistema de cidades brasileiras, desajuste esse que favorece a excessiva alocação de atividades e pessoas nas metrópoles pelas grandes vantagens locais que esses centros urbanos apresentam e pela incapacidade de atração por parte dos centros menores (ANDRADE et al., 1976, [s.n.]).

Para trazer uma resposta às demandas apresentadas pelos consultores dos estudos mencionados, Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia Aparecida de Souza elaboraram amplos estudos e proposições para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano durante 45 dias, em meados de 1975. Para eles, a PNDU deveria “acionar uma série de mecanismos específicos, de forma a alcançar dois objetivos básicos: atenuar os desequilíbrios que se verificam entre as diferentes regiões do País e conter a concentração urbana em algumas regiões” (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 181).

Para alcançar os objetivos básicos, o sistema urbano não deveria mais ser tratado de modo homogêneo. As peculiaridades regionais deveriam ser levadas em conta. Eles consideraram o importante trabalho de Faissol (1972, p. 95) para problematizar tais peculiaridades e dividiram o sistema urbano em um modelo centro-periferia:

[...] o modelo centro-periferia brasileiro [foi] dividido em duas regiões básicas – uma desenvolvida e outra subdesenvolvida –, mas ambas subdivididas em duas outras, formando um sistema com quatro unidades espaciais:

1 – Um núcleo básico desenvolvido, mais desenvolvido em seu score industrial e dinâmico, aqui definido como o Núcleo central, que, no caso particular, ainda contém um subnúcleo.

2 – Uma periferia imediata a este Núcleo central, diferenciada, tanto pela intensidade do processo de industrialização, como pela sua posição periférica em relação ao núcleo urbano mais importante.

3 – Um Núcleo secundário, desenvolvendo-se no Nordeste, baseado, simultaneamente, numa infra-estrutura urbana de serviços de natureza mais social que econômica e no esforço governamental via incentivos fiscais.

4 – A periferia nacional, remota, subdesenvolvida e com uma rede urbana muito fluida e irregular.

Em 1976, a PNDU foi consolidada no II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND⁵⁸ que também contou com ativa participação de Francisconi. Ele propõe, no II PND – assim como organizado por Faissol (1972) –, diversas intervenções no sistema urbano brasileiro, sintetizado por diretrizes e pelo mapa que consta adiante.

Alinhado às preocupações com as cidades médias apontadas por D'Alessio (1974), Villaça (1973) e Steinberger (1973), o capítulo da PNDU no II PND afirmou a preocupação com os problemas do sistema urbano nacional vinculada à falta de cidades médias:

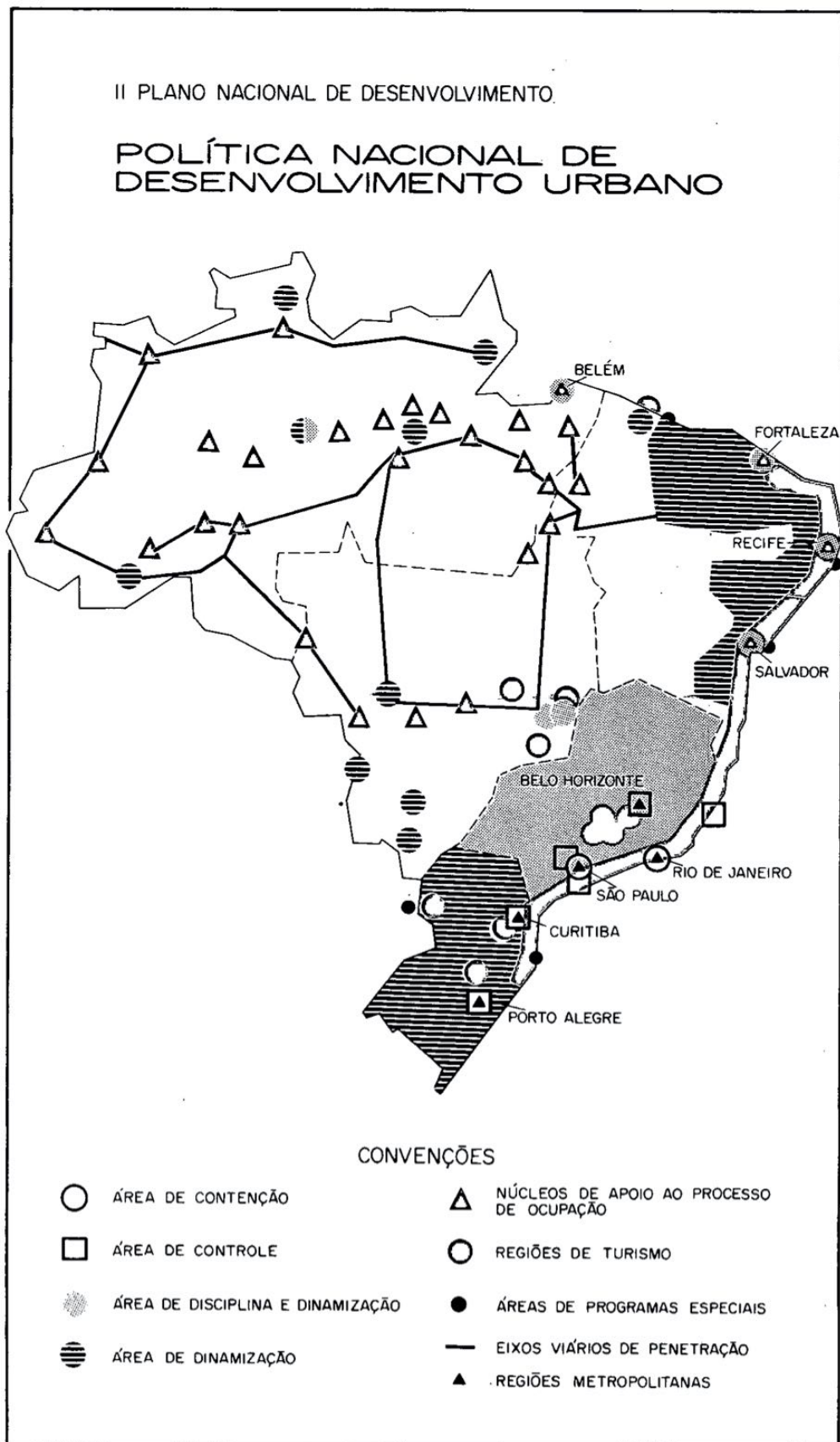
Observa-se, de um lado, um processo de metropolitanização prematura, com a proliferação de grandes aglomerados urbanos, que continuam crescendo a taxas aceleradas, e, de outro lado, a excessiva pulverização de pequenas cidades, sem um número adequado de cidades médias que dê razoável equilíbrio ao conjunto (BRASIL, 1974b, p. 85).

Destaca-se as funções das cidades médias para o Sudeste, região para a qual Vitória cumpriria função de receber as atividades produtivas descentralizadas de São Paulo e do Rio de Janeiro:

A coordenação dos investimentos em infra-estrutura e a regulamentação do uso do solo nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, de modo a conter a taxa de crescimento dessas metrópoles e induzir a descentralização das atividades produtivas, particularmente das industriais, para centros periféricos de médio porte, que apresentem potencialidades locais (BRASIL, 1974b, p. 88).

Na região Sudeste, as estratégias regionais das cidades médias teriam prioridade por meio do “[...] planejamento da expansão e reforço da infra-estrutura urbana das cidades beneficiárias da desconcentração funcional intrarregional, com atuação preferencial sobre os núcleos urbanos com mais de 50 000 habitantes” (BRASIL, 1974b, p. 88).

⁵⁸ Diferentemente, no I PND não houve uma política urbana nacional. Reconhece-se que partia de um ponto de vista espacial, com orientações básicas para integração nacional e fortalecimento de um mercado interno. Mas as únicas referências aos problemas urbanos são àqueles evidentes nas aglomerações de Rio de Janeiro e de São Paulo.



O II PDN apontava diversas estratégias que faziam fortalecer o sistema urbano nacional, por meio da atenuação dos desequilíbrios (manchas de "Área de disciplina e dinamização" e "Área de dinamização") e contenção urbana, ao longo da faixa litorânea de Florianópolis a Fortaleza e ao redor das Regiões Metropolitanas instituídas um ano antes, em 1973.

Figura 9: Estratégias de intervenção do II PND
Fonte: (BRASIL, 1974b, p. 91).

Atestava-se, portanto, a dupla preocupação com a situação dos desequilíbrios econômicos e urbanos evidenciados no Brasil. Por um lado, era preocupante a situação das grandes cidades, em especial as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, por conta das desigualdades que se multiplicariam; por outro, havia a preocupação de que as cidades médias crescessem ao ponto de atingir as mesmas características econômicas e urbanas dos centros metropolitanos:

Em áreas que registram intensa migração do campo à cidade, os núcleos urbanos médios com funções apenas terciárias (comércio, administração) podem, em poucos anos ver sua população crescer rapidamente tornando-se grandes aglomerados urbanos sem que sua indústria tenha se expandido (D'ALESSIO, 1974, p. 11).

Embora tal crescimento fosse visto por D'Alessio (1974) como um problema a ser evitado, Andrade (1976) buscou trazer uma leitura dos fatores que levaram ao crescimento das metrópoles e que seriam o motivo de deseconomias futuras e de consequente reversão da urbanização dos grandes centros. A partir daí, os centros médios poderiam ser vistos como alternativas aos novos investimentos públicos ou privados.

Não se partiu de um sistema econômico autorregulado pela livre iniciativa empresarial. Ao contrário, previa-se uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano vinculada ao sistema nacional de planejamento, no sentido de resolver as assimetrias urbanas e sociais. Tal situação foi defendida antes por Tolosa (1972b, p. 214)⁵⁹, ao afirmar que “qualquer política de desenvolvimento urbano deve ser coordenada a nível nacional, embora possa ser executada a nível regional por diferentes Agências Regionais”.

O posicionamento de Tolosa (1972a; 1972b) influenciou Andrade (1976), que, quatro anos depois, adotou posição semelhante:

[...] o mercado dará os sinais e a economia dos centros médios estará melhor preparada a reagir a esses sinais [benéficos às cidades médias e ao sistema urbano]. Isso não significa que não seja importante a participação do Governo, não só como regulador das respostas, mas também como agente das mudanças que devem ocorrer naquelas economias, seja suprimindo a infraestrutura econômica e social que será demandada pela expansão econômica, seja tornando-se produtor dos bens e serviços requeridos quando [SIC] forem produzidos espontaneamente pelo mercado.

De acordo com Andrade (1976), não se esperava que a ocorrência desses efeitos nas cidades médias se desse de forma natural ou automática. Estava claro que, no momento em que o

⁵⁹ As contribuições de Tolosa para evidenciar a necessidade de uma Política Urbana foram um ponto de inflexão no surgimento dela, bem como na elaboração do CPM – em especial o primeiro Programa de 1976.

mercado sinalizasse situações adversas, esperava-se que a economia das cidades médias daria melhor resposta, por elas estarem melhor preparadas. Nesse sistema, o papel do governo enquanto agente regulador do território e da economia seria primordial. Ele desempenharia a função prévia de provocar transformações, suprimindo a infraestrutura econômica e social, inclusive produzindo bens e serviços não atendidos espontaneamente pelo mercado. Ainda, o papel governamental seria evitar ou minimizar os efeitos negativos evidenciados até então nas grandes cidades. Todas essas ações deveriam ser controladas por meio de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A partir da certeza da necessidade de regulação pelo Governo, era preciso tomar medidas corretivas capazes de reduzir os desajustamentos do sistema urbano. Estava claro que o Governo deveria criar ou aumentar o potencial de atração para as cidades médias, buscando reordenar os fluxos de investimentos e fluxos migratórios. Não se desvinculavam as preocupações em coadunar os objetivos nacionais aos regionais, em especial aqueles relacionados ao crescimento nacional, absorção de mão de obra, diminuição de desigualdades regionais e integração nacional. Outra preocupação era a de garantir o crescimento das cidades médias sem repetir os problemas econômicos das metrópoles. O primeiro Programa, portanto, seria uma resposta à rápida urbanização evidenciada ao longo das décadas de 1960 e, especialmente, uma resposta ao acúmulo de males bastante evidentes nos centros metropolitanos⁶⁰, assim como afirma Andrade et. al. (1976):

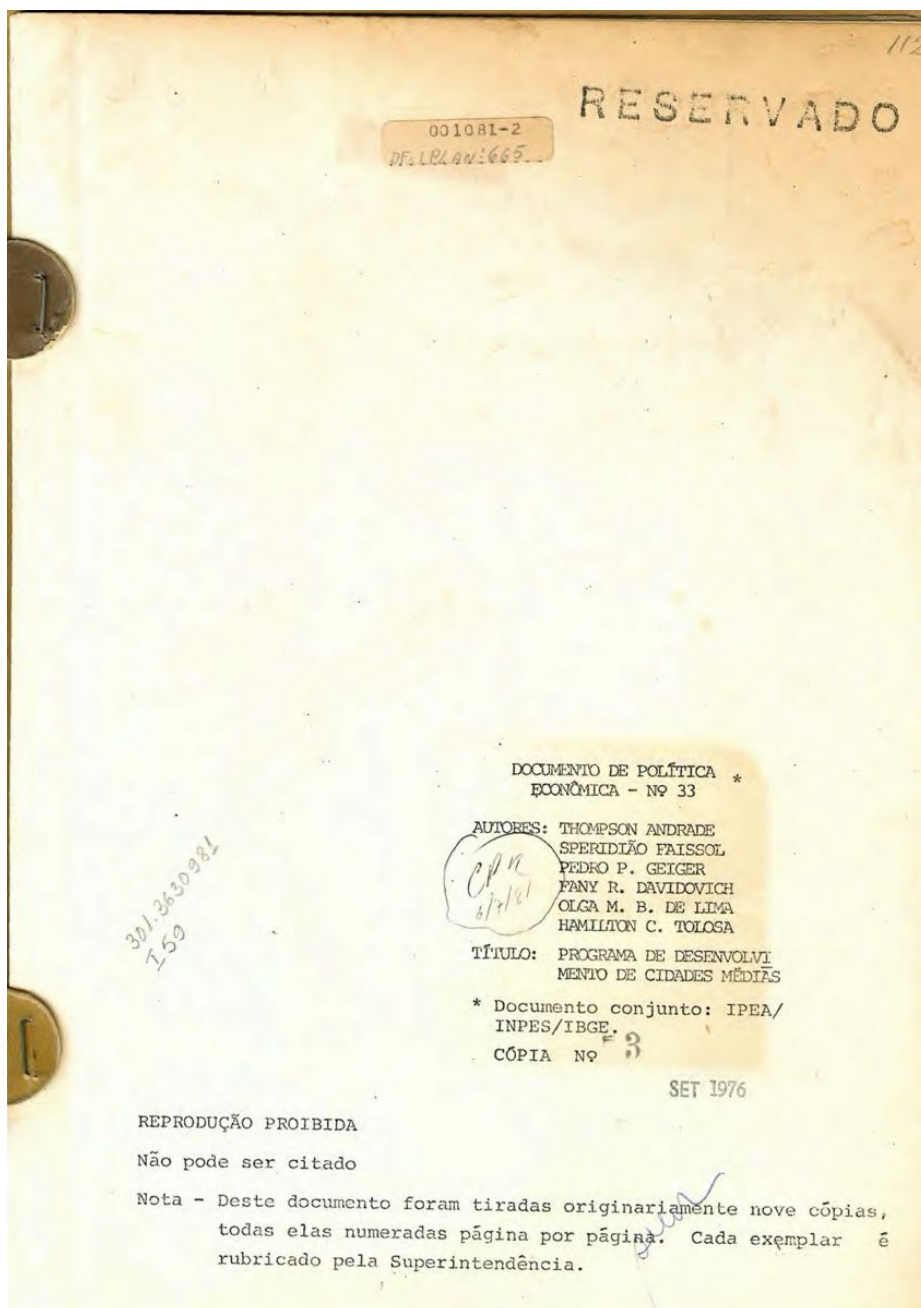
A preocupação com o fenômeno da urbanização e com seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico e social do país tem levado as autoridades governamentais brasileiras a adotar uma série de medidas setoriais e regionais com a finalidade de fazer frente aos problemas colocados pela crescente concentração de atividades e de população em centros urbanos (ANDRADE et al., 1976, p. 1).

As cidades médias trariam benefícios frente às evidências de que elas vinham participando decisivamente da economia nacional e do sistema urbano nacional – e poderiam estar mais presentes. **Quais os possíveis benefícios da desconcentração urbana por meio das cidades médias, a partir do primeiro Programa?**

O Documento de Política Pública nº 33, elaborado em conjunto pelo IPEA/INPES e IBGE, em setembro de 1976, foi a primeira ação de planejamento envolvendo as cidades médias como participantes efetivas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. Isso é

⁶⁰ O problema da rápida urbanização persiste nos estudos dos anos posteriores. Barat (1977, p. 707), por exemplo, afirma: “Tem adquirido amplitude crescente a consciência de que é preciso fazer alguma coisa para evitar o crescimento urbano desordenado no Brasil. A questão é o que e como fazer.”

confirmado por Amorim Filho (1976, p. 586)⁶¹, que afirma que os “[...] programas como os das áreas metropolitanas e das cidades médias só começaram depois de 1973 (aqueles das metrópoles) e 1976 (aqueles das cidades médias)”.



Note o indicativo de Reservado no topo do documento, o número da cópia, o sistema de controle de cópias em nota ao final da página e a assinatura do responsável pela Superintendência.

A cópia deveria ficar em caráter reservado durante 5 anos, e, por esse motivo, não poderia ser citada.

Figura 10: Contracapa do primeiro Programa de 1975
Fonte: Andrade et al. (1976)

⁶¹ Traduzido do original em inglês: "Besides that, programs like those of the metropolitan areas and middle cities only started after 1973 (that of the metropolis) and 1976 (the one of the middle size cities)".

No mesmo mês, em 29 de setembro de 1976, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU divulgou oficialmente as intenções governamentais de criar tal programa por meio do jornal O Globo (1976). Até a data da publicação da matéria, o documento do primeiro Programa permanecia "Reservado", isto é, estava dentre os documentos “**policy-oriented** e iam para um grupo muito controlado de pessoas; não vazavam” (TOLOSA, 2005, p. 157, grifo do autor).

Por particularizar apenas as cidades médias, o primeiro Programa era visto como um programa limitado, devendo ser inserido no contexto geral da PNDU. Esta, por sua vez, deveria abranger programas para todas as cidades e suas inter-relações com os objetivos nacionais e regionais de desenvolvimento, não somente urbanos. O destaque para as cidades médias, feito pelo Programa, justificou-se pela compreensão de que os problemas urbanos não poderiam ser resolvidos somente do ponto de vista da Área Metropolitana. Era uma oportunidade à necessária estimulação do desenvolvimento desses centros, apontadas pelas diretrizes do II PND (ANDRADE et al., 1976, p. 3):

[...] justifica-se como uma continuação da estratégia de abordagem gradual e sucessiva dos problemas urbanos nacionais que primeiramente considerou as Áreas Metropolitanas e como uma oportunidade ensejada pelo consenso observado em relação à necessidade de estimular o desenvolvimento desses centros [médios], conforme manifestação de técnicos e estudiosos dos assuntos e das diretrizes de desenvolvimento urbano do II PDN.

O conteúdo do primeiro Programa em 1976 "nada mais é que uma contribuição para o estabelecimento de um programa para intensificar o desenvolvimento de centro médios no Brasil" (ANDRADE et al., 1976, p. 3). O seu objetivo era o de criar as condições de uma política de desconcentração urbana por meio das cidades médias, sendo, portanto, “um programa federal voltado para a promoção de atividades econômicas e sociais” (ANDRADE et al., 1976, p. 4) que pretendia beneficiar dois âmbitos, um mais local intrarregional e outro nacional inter-regional.

A notícia d'O Globo indicava que o Governo Federal investiria nas cidades médias. Foi a primeira evidência de que as políticas públicas estavam sendo orientadas para outra classe de cidades além das metrópoles.

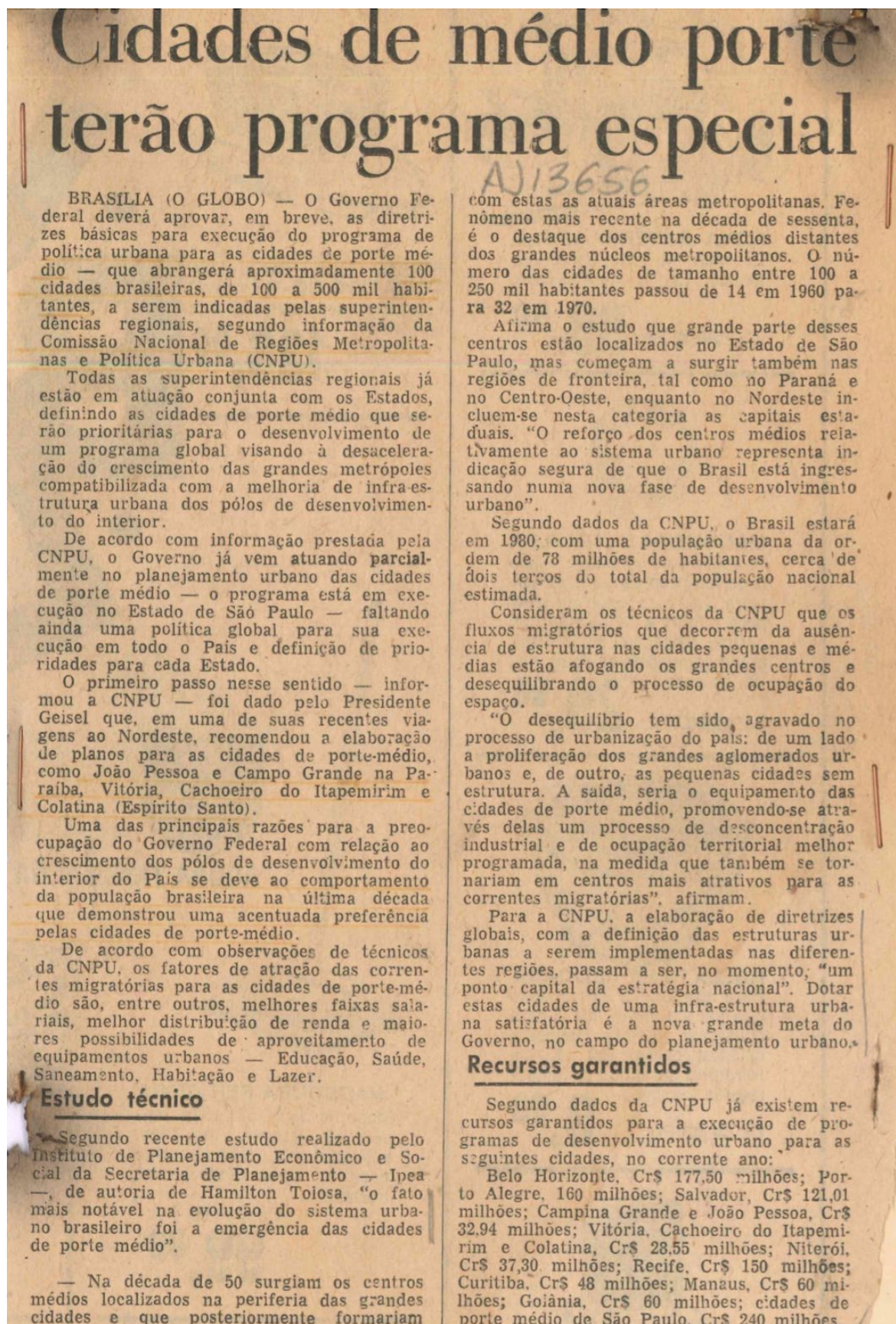


Figura 11: Recorte de Jornal com notícia sobre lançamento do programa
Fonte: O Globo (1976), encontrado em recortes de jornais no IJSN.

Em proveito da pergunta formulada por Andrade (1976, p. 4), introduz-se a questão no âmbito intrarregional: **“de que modo as cidades médias poderiam se beneficiar com aquela política?”** Uma primeira explicação possível é a de que as condições econômicas das cidades médias propiciariam a implantação de um programa, ao contrário das cidades pequenas, que eram tidas como incapazes de crescer ou de desenvolver-se, em razão de sua baixa demanda efetiva, que não estimularia uma produtividade média maior. Segundo Andrade (1976, [s.n.]), “essas condições relacionam-se, principalmente, com as economias de aglomeração presentes nas metrópoles, ou seja, a existência de economias de escala, de economias de locação e de economias de urbanização”.

As dificuldades poderiam estar vinculadas às "economias de escala" devido à restrição nas demandas ou à estrutura produtiva. As "economias de escala" podiam ser sinteticamente definidas como a forma das empresas aumentarem a produção de um bem sem que se aumentassem os custos envolvidos, através de métodos produtivos automatizados, propagandas, pesquisas e desenvolvimentos, eficiência na distribuição etc. (CAIRNCROSS, 2014)⁶². Devido a isso, as metrópoles estariam em vantagem em relação às cidades médias a partir de dois fatores aglomerativos que propiciariam a aplicação de maior eficiência no setor produtivo.

Para o primeiro Programa, era possível vencer essa aparente desvantagem das cidades médias em relação às grandes. Para tanto, bastaria produzir estudos capazes de apontar as interdependências setoriais – isto é, identificar interpenetrações entre fatores energéticos, produtivos, insumos, demanda etc. – por meio da temática regional. Esses estudos demonstrariam que as cidades médias também detinham capacidade aglomerativa competitiva, bem como, segundo Andrade (1976, não paginada), deixariam claro que os fatores da economia de escala por aglomeração poderiam ser uma desvantagem às metrópoles:

Os fatores que geram tais economias [de escala] podem provocar a sua reversão, no sentido de que a continuada concentração por elas causadas ocasiona o surgimento de deseconomias e que, portanto, os centros menores sejam, então, vistos como a alternativa mais favorável para novos investimentos públicos e privados.

⁶² Para explicar o que é economia de escala, adota-se publicação anterior à redação do Projeto de Pesquisa de Thompson Andrade, a fim de evitar anacronismo. O conceito de economias de escala modificou-se ao longo das últimas décadas, podendo ser ressemantizado em determinados empregos do termo. O texto de Cairncross é utilizado como fonte válida de pesquisas em economia e parece ter influenciado autores desde os anos 1970 até a atualidade. A versão consultada é a 6 ed., publicada em 2014, sendo a primeira edição de 1944.

Quando entendido por meio dos estudos regionais, o reforço de aglutinação de atividades e pessoas em cidades médias possibilitaria o aproveitamento das economias de escalas e das economias externas. Assim, a ampliação da "economia de escala", entendida como desvantagem para metrópole, poderia se converter em benefícios às cidades médias.

Um segundo possível benefício seria a melhoria das vantagens locacionais dessas cidades. Era esperada a diversificação dos estabelecimentos e melhor divisão do trabalho em razão da criação de um poder polarizador de fluxos das cidades médias voltados à atração de capitais e de mão de obra. No âmbito da política social e regional, esperava-se, com tais medidas, a diminuição das desigualdades regionais, bem como a ampliação da renda pessoal, otimização das oportunidades de emprego e da utilização da mão de obra. Estes resultados se reverteriam em outros sub-benefícios, tais como: 1) o controle das flutuações do crescimento; 2) a efetivação do caráter redistribuidor da política urbana – tida como premissa básica⁶³; e 3) a autoalimentação do funcionamento do sistema urbano a partir das cidades médias⁶⁴.

Um terceiro benefício seria gerado como consequência da diversificação das atividades produtivas, trazendo “como resultado a ampliação dos mercados locais e regionais, o que reforça [SIC] o poder de tração dos centros médios em relação àquelas atividades que se orientam principalmente para o mercado” (ANDRADE, 1976, [s.n.]). Notou-se que essa diversificação induziria a necessidade de adaptação da mão de obra às novas condições econômicas da cidade e, conseqüentemente, poderia haver melhoria na qualidade dessa mão de obra. Melhor qualificação resultaria em melhor remuneração assalariada e melhor distribuição de renda nesses centros, o que também geraria sub-benefícios:

Aliado a esses efeitos, ou como sub-produto deles, está a conseqüente maior diversificação da estrutura produtiva, não só setorialmente em termos de crescimento participante do terciário, como também dentro de cada setor pelo surgimento de atividades que venham preencher os buracos na sua estrutura, tornando-a mais integrada. Isso, naturalmente aumenta o seu grau de imunização à flutuação no processo de crescimento (ANDRADE, 1976, [s.n.]).

⁶³ Conforme destacada por Tolosa, Faissol, Ferreira e Santos. Cf. CNDU (1985).

⁶⁴ Nas palavras de Andrade (1976, [s.n.]): “[...] A política de desconcentração de atividades que favoreça as economias das cidades médias terá como efeito a quebra na estrutura atual de vantagens comparativas de localização que estimula a excessiva concentração nas grandes metrópoles, reformando essa estrutura de forma a dar maior poder de concorrência às cidades de tamanho intermediário, trazendo como consequência [SIC] um maior equilíbrio espacial na estrutura econômica brasileira, com menor desigualdade regional, não só em termos de renda pessoal, mas também pela ampliação das oportunidades de emprego e de maior utilização da mão de obra”.

Para além dos benefícios intraurbanos, o objetivo central do primeiro Programa focava no fortalecimento do sistema urbano no âmbito inter-regional e intrarregionais, como uma estratégia de contribuição das cidades médias para o fortalecimento da política econômica nacional. Andrade et al. (1976, p. 4) destacaram as características do primeiro Programa na escala inter-regional ao afirmarem que:

[...] o Programa se insere na política econômica do Governo como uma medida de estímulo prioritário aos centros de crescimento, sendo essa a sua característica principal e não de estar voltado para a solução de problemas especificamente de organização interna das cidades.

Para tanto, inicialmente, haveria o estímulo à “[...] desconcentração de atividades econômicas e de população” (ANDRADE et al., 1976, p. 4). Esperava-se que a nova lógica quebrasse a estrutura urbana até então evidenciada, em especial aquela que favorecia a excessiva concentração nas grandes metrópoles, bem como que ampliasse o poder de concorrência das cidades médias e garantisse maior equilíbrio espacial na estrutura econômica brasileira.

Além disso, para os autores, o sistema urbano ganharia com a estimulação de “novos pontos de desenvolvimento no território nacional” (ANDRADE et al., 1976, p. 4). Esperava-se que a tecnologia seria efetivamente utilizada em produtos que faziam parte da estrutura econômica local ou na criação de novos serviços ou bens, de modo que, assim, houvesse um dinamismo da economia, e a modernização do Brasil se vinculasse a um número maior de cidades espalhadas pelo território nacional. Os impulsos que seriam evidenciados nas cidades médias se espalhariam às suas áreas de influência, e haveria maior integração no processo de desenvolvimento econômico.

Outra expectativa era a de que a competição interna dos agentes produtivos – característica atribuída às grandes cidades – poderia existir também nas cidades médias. Por efeito, haveria a expansão das atividades, racionalidade econômica e melhor programação dos negócios, sob risco de falência dos estabelecimentos menos preparados. Para Andrade (1976), tal circunstância criaria a cultura da eficiência do mercado no Brasil, elevando os padrões de produção. Para ele (ANDRADE, 1976, p. 8), a circunstância:

[...] tenderá a existir nas cidades médias como efeito da expansão de suas atividades, gerando resultados não só uma maior eficiência econômica das unidades produtivas que sobrevivem a essa competição, bem como aumentará a racionalidade econômica pelo acréscimo no risco a que estarão sujeitas as decisões de produção e de localização que não examinem cuidadosamente os requisitos técnicos e econômicos relevantes ao investimento que se pensa fazer.

Para ampliar a competição interna do mercado, o primeiro Programa objetivava “criar oportunidades de emprego” (ANDRADE et al., 1976, p. 4), de modo a tornar as cidades

médias capazes de absorver migrantes das "áreas mais atrasadas"⁶⁵, os quais não se fixavam em seus lugares de origem devido à inexistência de postos de trabalho que dessem suporte para a manutenção de relativa qualidade de vida. Ao mesmo tempo, o migrante somar-se-ia à força de trabalho das cidades médias, tornando-as autossustentadas⁶⁶. A questão das migrações foi a principal justificativa utilizada para a implantação do CPM.

Os benefícios e as considerações acima sumarizados não ocorreriam isoladamente. Ao contrário, os autores do primeiro Programa não propunham uma ação isolada⁶⁷ do ponto de vista exclusivo da urbanização, porque estavam claros os fortes atravessamentos entre o primeiro Programa e a questão econômica nacional. Em geral, os debates sobre as cidades médias também foram atravessados por essas preocupações e ganharam a dedicação de profissionais das ciências econômicas e de seu aparato técnico-científico. Por isso, é importante indagar: **quais seriam as principais abordagens que envolviam as ciências econômicas e as cidades médias?**

Até 1970, é possível notar a aplicação às ações estatais dos conhecimentos vindos da economia regional, da economia urbana e da teoria da localização. A leitura atenta da massa documental – que envolve o primeiro Programa – aponta que tais conhecimentos parecem ter sido aplicados de forma desvinculada dos efeitos urbanos e regionais que eles provocavam, criando imperfeições na dimensão espacial do sistema urbano. A situação começou a se reverter na medida em que ganharam ênfase outras teorias econômicas em voga mundialmente e que incluíam o fator espaço. Conforme afirma Francisconi e Souza (1976, p. 13), havia um descompasso entre a Política Econômica e os problemas de otimização e de organização espacial:

É possível também que o sucesso alcançado pela política econômica, em termos de indicadores econômicos, tenha permitido aos responsáveis pela

⁶⁵ "Áreas mais atrasadas" foi o termo utilizado por Pereira (1977, p. 42) para se referir às economias primárias não dinâmicas, as quais expulsam os moradores em busca de novas oportunidades de subsistência e qualidade de vida. Outros autores utilizam termos parecidos ou iguais ao de Pereira. O termo não foi empregado pejorativamente.

⁶⁶ O termo "autossustentado" não está necessariamente vinculado à "sustentabilidade", empregado atualmente. Hoje, sustentabilidade está mais próximo às exigências ambientais. Já autossustentado, nos anos de 1970, incorpora mais a dimensão econômica e algumas preocupações menores com a poluição das cidades. O termo foi empregado por Andrade (1976, [s.n.]) ao apontar a forma como o governo federal deve atuar para provocar a criação do potencial de atração das cidades médias: "[...] provocar efeitos que tornem o crescimento dessas cidades auto-sustentado e, de certa forma, imune a flutuações".

⁶⁷ Pereira (1977, p. 2) sintetiza o pensamento dos autores, afirmando que, "ao se tratar de desenvolvimento urbano, ocorre, por vezes, que o mesmo é considerado fenômeno isolado, desconsiderando-se seu estreito relacionamento com os demais aspectos econômicos".

política de desenvolvimento nacional colocar em segundo plano os problemas de otimização espacial e de organização do território. Isto não significou, porém, que o elemento espaço, dentro das peculiaridades do sistema urbano brasileiro, fosse esquecido ou ignorado; ao contrário, a ampliação dos conhecimentos existentes em economia regional, economia urbana e teoria de localização foi considerável.

Com esta afirmação, Francisconi e Souza (1976) relacionam os problemas espaciais do sistema urbano nacional com os resultados gerados pela Política Econômica vigente. Eles afirmam, inclusive, o relativo desequilíbrio entre as ferramentas de intervenção no campo econômico e no campo urbano. Para eles (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 14), “pode-se mesmo dizer que houve um uso quase intuitivo de conceitos técnicos mais sofisticados, que permitiram otimizar a localização de investimentos industriais”.

A relação entre as teorias econômicas e o campo urbano era comum à época, inclusive, havia a percepção de que, nem sempre, era clara a decisão pela aplicação de tais teorias:

[...] estas decisões parecem ter sido tomadas de maneira casuística e desvinculada dos seus efeitos regionais e urbanos. O objetivo básico de otimizar investimentos e empreendimentos parece fundamentado em enfoque imediatista de curto prazo, sem que haja integração com outros setores da política nacional em termos de definição de estratégias (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 14).

As teorias econômicas que começavam a entrar em voga naquele período sustentavam uma base discursiva mais afinada à lógica tecnocrática do governo, bem como de legitimação das cidades médias como integrantes⁶⁸ do sistema urbano brasileiro, e aquelas que atravessaram o primeiro Programa em 1976 podem ser observadas por toda a documentação. Nesse cenário, o Projeto de Pesquisa sobre cidades médias redigido por Thompson Andrade (1976) destaca-se por possuir um conjunto das implicações dessas teorias na elaboração de um Programa para cidades médias. Convém tomá-las como ponto de partida, buscando as fontes primárias⁶⁹ que lhes serviram de base conceitual, pois o Projeto de Pesquisa é contemporâneo ao primeiro Programa e possui detalhamentos sobre os limites de tais teorias em suas interfaces com as cidades médias. Utiliza-se como subsídio, ainda, a pesquisa de Pereira (1977), que elaborou revisão crítica sobre as teorias do ponto de vista do sistema urbano, contemporaneamente à produção de Andrade. Dentre as teorias mais influentes

⁶⁸ Por vezes, a importância das cidades médias não era somente integrar o sistema urbano. Em vários estudos, elas eram tidas como pontos nodais que deveriam receber investimentos públicos para efetivar o seu fortalecimento. Mantém-se o termo “integrante”, devido ao uso do conceito nos momentos iniciais da PNDU.

⁶⁹ As fontes primárias são os textos que inauguraram as teorias. A seleção dos textos tomou como base as citações em Andrade (1976), Tolosa (1973) e Pereira (1977), bem como a coletânea de textos básicos feita por Faissol (1972).

contidas nos textos, destacam-se: a Teoria da Localização, a Teoria de Polos de Crescimento, a Teoria da Base Econômica e a Teoria do Lugar Central⁷⁰.

As teorias econômicas foram utilizadas para responder as seguintes questões: **Como seria possível atrair/direcionar atividades econômicas e desenvolver as cidades médias, sem condená-las aos mesmos males das metrópoles?** Em resposta, Andrade (1976, p. 16) partiu da ideia de que “as atividades econômicas que nos interessam são aquelas dos setores secundário e terciário da economia, que são os setores típicos dos centros urbanos”. Os estudos sobre os padrões locacionais deveriam fornecer elementos para decidir quais eram os setores econômicos e onde alocá-los, o que deveria ser decididos conjuntamente. Para tanto, Andrade (1976) colocou duas hipóteses.

Em uma primeira hipótese, as atividades deveriam se orientar pela fonte dos insumos, do mercado consumidor e da necessidade de complementaridade industrial⁷¹, o que levaria à exigência da oferta de mão de obra nos centros médios, que poderia ser atendida com a reordenação dos fluxos migratórios de trabalhadores. Certamente, haveria a necessidade de qualificação profissional, por se tratar de atividades novas, desconhecidas dos migrantes. A solução apresentada pelo primeiro Programa foi a proposição de agências de colocação e de orientação de emprego por meio do Ministério do Trabalho e do Ministério do Interior (ANDRADE et al., 1976).

Em uma segunda hipótese, complementar à primeira, a cidade média teria a capacidade de aproximar as atividades e os insumos básicos de forma econômica e competitiva. Caberia ao Governo a implantação da infraestrutura econômica e social, capaz de melhorar o acesso a tais insumos, principalmente os relativos à comunicação. De certa forma, o Governo já havia

⁷⁰ Em estudos posteriores Andrade focaliza sua atenção na Teoria do Lugar Central e Teoria de Base Econômica/Urbana, abandonando as demais. As motivações não foram explicitadas. Infere-se que se deva à derrocada das demais teorias, que já se anunciavam no final da década de 1970. Insiste-se em explicar as quatro teorias, pois elas parecem ter contribuído para a formação do pensamento que norteou o primeiro Programa.

⁷¹ Nas palavras de Andrade (1976, [s.n.]):

Em termos gerais, as atividades econômicas apresentam requisitos locacionais de três tipos:

- 1 - Orientação para a fonte dos insumos,
- 2 - Orientação para o mercado,
- 3 - Orientação interindustrial.

São exceções as atividades desenraizadas, denominadas "*foot loose*", que não foram analisadas por Andrade.

adotado algumas medidas nesse sentido. Por exemplo, os investimentos na criação de distritos industriais, por meio de infraestrutura:

O Governo, principalmente os governos estaduais, já têm usado a estratégia de criação de distritos industriais através de investimentos em infraestrutura básica em locais que se pensa concentrar essas atividades, mas até agora têm havido poucos resultados (ANDRADE, 1976, [s.n.]).

Os poucos resultados demonstraram a necessidade de conjugar outras estratégias. Segundo Andrade (1976) e Pereira (1977), uma melhor decisão para atração e direcionamento de investimentos, deficientemente aplicado pelo Governo, poderia estar embasada na **Teoria da Localização**. Para eles, nas palavras de Andrade (1976, [s.n.]):

[...] a existência de uma infraestrutura é uma condição necessária e decisões de onde alocar tais facilidades e a questão da possibilidade de reunião das matérias primas de forma competitiva são problemas a serem analisados à luz da Teoria da Localização.

A principal referência que consubstanciou o entendimento sobre a Teoria da Localização foi Douglass C. North. O autor americano, baseado em produções consagradas⁷², colocou em cheque a Teoria do Crescimento Econômico Regional, por entender que a sequência de etapas naturais de crescimento das cidades "pouco se parece com o desenvolvimento verdadeiro das regiões" (NORTH, 1988, p. 4, tradução nossa)⁷³.

À luz da Teoria da Localização, seria possível programar o aumento da atratividade às cidades médias por meio da integração das atividades de exportação, que teriam o poder de expansão do mercado. Segundo Andrade (1976, [s.n.]):

A possibilidade de aumentar a atração das cidades médias em relação às atividades com orientação para o mercado depende de, a nível local, incentivar a localização de atividades conjuntas, de forma a que haja integração nas atividades produtivas e que estas tenham um poder de expansão posterior do mercado.

Mas tal teoria não poderia ser adotada sem uma reflexão mais profunda sobre os interesses empresariais em transformação⁷⁴. Deve-se levar em consideração que, enquanto, no passado, a localização industrial se concentrava em torno das fontes de recursos, no idos de

⁷² North cita os trabalhos precursores de Thünen, Weber, Lösch, Palander e outros.

⁷³ Traduzido do texto original em espanhol: "Estas etapas tienen poco parecido con el desarrollo verdadero de las regiones". Embora a citação seja do material do Programa de capacitação da CEPAL de 1988, o texto original em inglês é de 1955.

⁷⁴ Em meados de 1970, havia críticas à Teoria da Localização. Cita-se em especial aquelas compiladas por Isard (1965). Tais críticas estavam disponíveis a Pereira, mas não há evidências de terem sido adotadas pelos autores do primeiro Programa, embora, contraditoriamente, sejam notadas nos debates do Projeto de Pesquisa de Andrade (1976).

1970, os empresários eram "mais atraídos pelas economias externas de aglomeração, refletidas na importância aos mercados, às atividades terciárias [...], ao mesmo tempo em que fatores não-econômicos passam a ganhar peso na decisão, como é o caso da melhoria da qualidade de vida [...]" (PEREIRA, 1977, p. 7). Tendo isso em vista, Andrade (1976, p. 17) afirma que "[...] o papel do Governo inicialmente deve ser o de provocar, direta ou indiretamente, o surgimento de atividades que criem ou expandam o mercado para si próprias ou para as atividades já existentes nas cidades médias". Nesse sentido, Andrade sugeriu como atividade produtiva os complexos industriais, assim como propunha a **Teoria de Polos de Crescimento**.

"A Teoria dos Polos teve uma grande influência sobre o pensamento latinoamericano nas décadas de 1960 e 1970 enquanto ferramenta importante dos planejadores como forma de redução das desigualdades regionais" (JESUS; SPINOLA, 2015, p. 936), tendo feito parte, inclusive, das principais diretrizes da PNDU (cf. BRASIL, 1974b, p. 87):

A cidade irá, então situar-se dentro do planejamento do pólo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômico e social e, só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística. Frequentemente, esse enfoque significará a reorientação das linhas mestras de expansão da cidade, geograficamente, solução que, no longo prazo, se afigura mais racional e menos dispendiosa do que as simples soluções de engenharia que tomem como um dado as atuais tendências de evolução, mecanicamente.

A teoria foi criada e difundida por Perroux em várias de suas publicações desde 1950⁷⁵, e funcionava como resposta às limitações da Teoria da Localização. Ela estava vinculada a unidades motrizes, ou seja, aquelas que criavam "impulsos motores significativos sobre o crescimento local e regional" (DE SOUZA, 2005, p. 89). Para Paelinck (1977), a unidade motriz é uma indústria de grande porte, com taxa de crescimento superior à média regional.

A aplicação geral da Teoria dos Polos de Crescimento revelou que se deveria incorporar, além do desenvolvimento econômico, aspectos de desenvolvimento cultural, social e administrativo. À cidade média, tal teoria ajudaria a revelar as infraestruturas necessárias para seu acesso ao mercado nacional.

A ampliação do acesso das atividades produtivas das cidades médias aos mercados regionais e nacional requererá investimentos governamentais em vias de transporte e incentivos para a locação nesses centros de empreendimentos que produzam os bens que são demandados nesse mercado (ANDRADE, 1976, [s.n.]).

⁷⁵ Destaca-se em especial a obra: PEROUX, François. A economia do Século XX. Lisboa: Herder, 1967. Cap. II. Publicada originalmente em 1955.

Pelo fato de estar associada à Teoria da Localização, com a Teoria dos Polos de Crescimento seria possível melhorar a condição dos custos de transação. Os autores do primeiro Programa estavam certos da necessidade da infraestrutura e da adoção de complexos industriais como atividade econômica motriz, por meio de “instrumentos tradicionais”⁷⁶, visando a “[...] promover atividades industriais e de serviços nas cidades integrantes do Programa [...]” (ANDRADE et al., 1976, p. 8), para:

- a) Criação e expansão da infra-estrutura econômica e social por meio de créditos reembolsáveis e não-reembolsáveis, transferências financeiras e investimentos diretos dos Governos Federal e Estadual por seus órgãos setoriais.
- b) Indução de [...] estabelecimento de distritos industriais [...] (ANDRADE et al., 1976, p. 8).

Estava claro que um dos focos deveriam ser as atividades industriais motrizes, mas restava ainda saber: **que tipos de empreendimentos industriais deveriam ser implantados nas cidades médias?** A **Teoria da Base Econômica** poderia contribuir fornecendo apontamentos de quais bens deveriam ser exportados pelos centros médios e o dimensionamento dos efeitos do crescimento da base no mercado local⁷⁷.

A Teoria da Base Econômica teve origem em Adam Smith, tendo sido desenvolvida, também, por Douglass North, e seu pressuposto é o de que, em uma região, as atividades de base da economia são responsáveis pelo seu crescimento e desenvolvimento. Nesse sentido, a teoria deu suporte para que se compreendesse as relações da região com outras regiões e o sistema nacional e internacional. Pereira (1977) a relativizou⁷⁸ ao apontar a dificuldade em dividir as atividades econômicas em residencial – denominado pelo autor de básicas – e atividades de exportação – não básicas. Segundo ele, não haveria condições de medir o crescimento urbano apenas pela produção destinada à exportação.

Não obstante as deficiências apontadas por Pereira (1977), a Teoria da Base Econômica era largamente aplicada, principalmente quando associada às demais teorias da Ciência

⁷⁶ Nome dado aos instrumentos indicados pelos autores para promoção das cidades médias. Os outros tipos de instrumentos foram denominados de “não tradicionais”. A diferença é que os tradicionais faziam parte da rotina de proposições para política econômica à época.

⁷⁷ Nas palavras de Andrade (1976, [s.n.]): “[...] surge a necessidade do suporte teórico da Teoria da Base Econômica, principalmente para nos orientar com relação, não só aos bens que devem ser exportados pelos centros médios, mas também pelo dimensionamento dos efeitos de expansão do mercado local provocada pelo crescimento da base”.

⁷⁸ Outras visões críticas sobre a Teoria da Base Econômica, disponíveis aos autores, podem ser lidas em Schwartzman (1975).

Regional. A partir dela, entendeu-se que é possível difundir novos métodos de organização da produção, inclusive destinando recursos para regiões mais atrasadas e cidades médias fora do sistema urbano nacional.

Andrade (1976) apontou, ainda, a necessidade de compreender os mercados para as atividades do setor terciário tomando como referência a **Teoria do Lugar Central**, que foi desenvolvida por Christaller e Lössch em 1933 e 1940 e cujo foco de análise era a organização espacial dos lugares e suas áreas de influência. Assumiu-se que, na aparente organização caótica das cidades em uma região, há um padrão espacial e funcional, como em uma hierarquia urbana. O modelo teórico pressupõe uma distribuição isotrópica⁷⁹ dos principais fatores que influenciavam a localização das atividades econômicas⁸⁰ – tais como: relevo, distribuição populacional, bens e serviços, recursos e renda –, devido aos quais haveria lugares com atividades mais ou menos complexas⁸¹. Nas cidades centrais, surgiriam inovações que, num processo de urbanização, seriam de ordem industrial. As cidades menores – gravitando no entorno dos polos – seguiriam a inovação a elas estendida, o que faria toda a região alcançar melhores níveis de renda per capita.

Essa parece ter sido a principal teoria que contribuiu para a formulação dos modelos matemáticos de distribuição espacial das cidades médias, devido à sua proximidade com o pensamento econômico da época, bem como às expectativas de consolidação do sistema urbano brasileiro. Ao basearem-se nela, os autores pretendiam buscar a ampliação das exportações e dos serviços oferecidos pelas cidades médias. Segundo Pereira (1977), as cidades médias se definiriam pela sua ligação com a estrutura e influência da metrópole, na medida em que, a partir de certo estágio de crescimento, as atividades das metrópoles começariam a ser transferidas para os centros menores ou mesmo criariam nesses centros novas atividades complementares. Assim, a expansão dos grandes centros urbanos implicaria o surgimento de centros intermediários.

⁷⁹ O termo “isotrópico” pode ser entendido como a capacidade de um meio ter as mesmas propriedades e características em todas as direções.

⁸⁰ O autor chama de "Funções", ao invés de atividades econômicas. Por "Funções", Christaller entende que são serviços e comércios. O modelo foi aplicado nos anos 1970 para indústrias.

⁸¹ O autor chama de bens de menor ordem e bens de maior ordem.

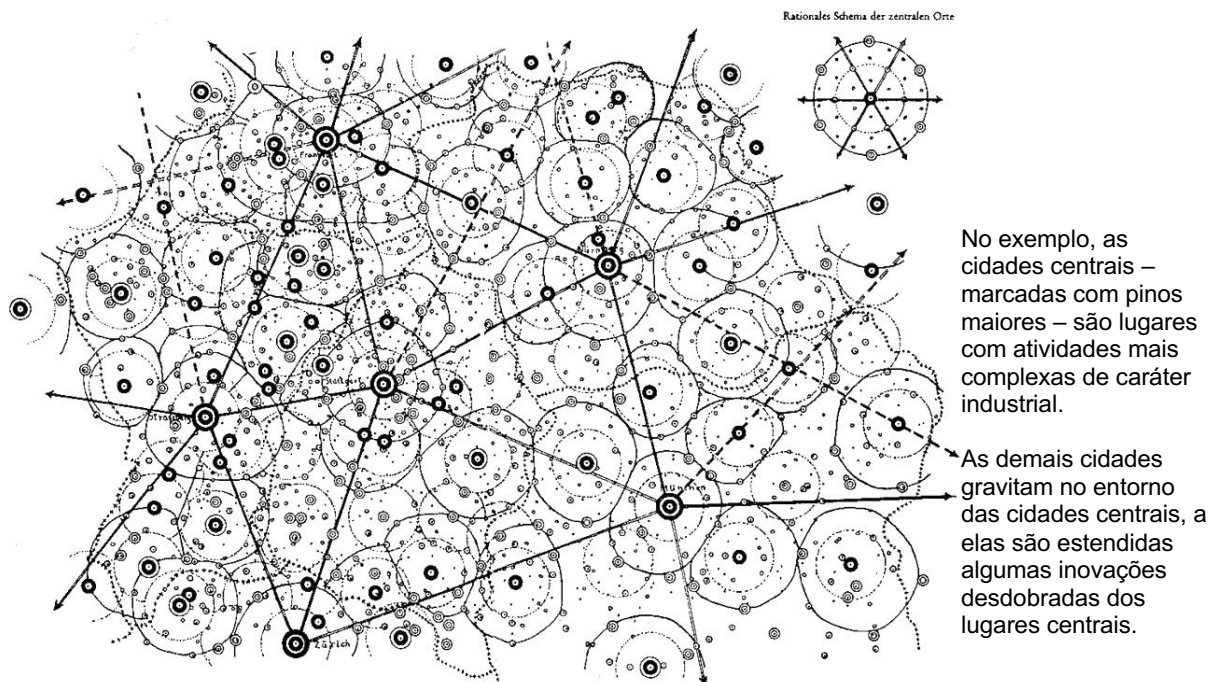


Figura 12: Teoria do Lugar Central no sudeste da Alemanha
 Fonte: Baskin (1957 apud NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2006).

Mas, ao contrário do que possa parecer, não se acreditava que a regularização ótima do sistema urbano brasileiro se daria naturalmente. A Teoria do Lugar Central somente seria consolidada a partir dos investimentos governamentais nas cidades, de forma interna, os quais provocariam o aumento do tamanho das cidades.

Curiosamente, Andrade e os autores do primeiro Programa aproximaram as teorias urbanas e regionais para buscar entender as causas e os efeitos relacionados às cidades médias e explicar a localização de atividades produtivas. O principal objetivo da aplicação das teorias era o de regular as deformações evidenciadas no sistema urbano nacional, e foi nesse sentido que elas nortearam o pensamento e a condução da redação do primeiro Programa. No âmbito deste último e da PNDU, as teorias encontraram respaldo nas iniciativas governamentais que visavam a intervir no fenômeno da urbanização, com a atração de diversas instituições – entre elas, BNH, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, superintendências

regionais, Ministério do Interior, CNPU, SERFHAU e Sistema Nacional de Planejamento⁸² – e com a distribuição dos repasses financeiros aos municípios e os fundos financeiros⁸³.

Outra forma de aplicação das teorias foi a seleção das cidades participantes. A principal estratégia adotada foi a escolha dos centros médios que, no contexto regional, teriam condições de atuar como Polos de Crescimento. Tal escolha obedeceria ao princípio de equidade, ao selecionar maior porção de cidades em áreas subdesenvolvidas e excluir cidades das áreas desenvolvidas marcadas por expressivo dinamismo. Devido à extensão do Programa e aos benefícios esperados na melhoria geral do contexto regional de inserção, seu conteúdo frequentemente dedicava-se ao rebuscamento de critérios capazes de promover uma seleção precisa das cidades. Considerava-se que as cidades médias não poderiam ser entendidas de forma unívoca. Pereira (1977, p. 18) deixa esta intenção clara ao afirmar que "cada aglomeração tem causas e efeitos diferentes e a solução para seus problemas necessitam a análise específica e detalhada". Anos antes, D'Alessio (1974, p. 11) havia manifestado essa preocupação nos documentos que deram origem à PNDU, que repensaria o processo de urbanização:

Até a década dos anos 50 dominava um pensamento comum dos administradores públicos federais, de que a homogeneização global do território nacional seria possível através da magnitude do impacto da urbanização em termos de absorção, de mão de obra rural e modernização extensiva do complexo industrial urbano. Nos fins dos anos 50, ganharam evidência as análises sobre desequilíbrios regionais provocados pela concentração industrial e pela exploração dos centros mais atrasados pelos centros mais modernos, contra as afirmações de que os desequilíbrios eram consequência de fenômenos naturais, como a seca no Nordeste ou a concentração de riquezas naturais sendo necessário serem adequados às particularidades das cidades do Norte-Nordeste e do Centro-Sul.

Os modos de pensar o processo de urbanização após a década de 1950 levaram os autores a se preocuparem com a necessidade de o Programa "se adaptar às particularidades de problemas mostrados pelas cidades do Norte-Nordeste e do Centro-Sul do país" (ANDRADE

⁸² Inclui-se nesse sistema os instrumentos vinculados ao desenvolvimento urbano, como: Plano de Ação Concentrada – PAC; o Plano Nacional de Habitação – PNH; o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA; e o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, bem como o Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS. Ainda, os programas de desenvolvimento urbano: Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado – FIPLAN; Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS; Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE; Sistema Financeiro de Saneamento – SFS (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 136).

⁸³ Segundo Francisconi e Souza (1976), são fundos existentes e em funcionamento à época: Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados – FDPI; Programa de Apoio à Infraestrutura dos Grandes Centros do Nordeste – Fundo BNB; Fundo de Desenvolvimento Urbano da Amazônia – Fundo BASA; Fundo de Desenvolvimento Urbano – Fundo BB; Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP e Programa Especial de Vias Expressas – PROGRES.

et al., 1976, p. 4). Assim, o primeiro Programa buscou promover as atividades econômicas e sociais, diferenciando os graus de participação das cidades médias de acordo com seus fatores locacionais. Pretendia-se, com isso, não estabelecer ações equânimes entre as cidades participantes. Os objetivos específicos do Programa estavam perfeitamente alinhados com esse raciocínio: "i) estimular novos pontos de desenvolvimento no território nacional; ii) estimular a desconcentração de atividades econômicas e de população; iii) criar oportunidades de emprego" (ANDRADE et al., 1976, p. 4).

A estimulação de novos polos de crescimento aconteceria por meio do esforço de criação, ampliação e complementação da infraestrutura econômica e social. Os investimentos em infraestrutura econômica voltada para a indústria passariam a ser prioridade para reafirmar as cidades médias como parte importante do sistema urbano nacional. As infraestruturas sociais seriam atendidas por meio do setor terciário, melhoradas por meio do suporte direto ou indireto de investimentos públicos na estrutura das cidades, bem como por meio da indução de empreendimentos públicos (ANDRADE et al., 1976).

Já para desconcentrar as atividades econômicas, houve duas entradas: a promoção do desenvolvimento econômico e social para as respectivas áreas de influência das cidades participantes e a criação de condições de ascensão social por meio da reversão da estagnação econômica evidenciada em algumas áreas do país. A criação de oportunidades de emprego visava a uma política social que se efetivaria na promoção da renda e na estimulação de criação de novos postos de trabalho (ANDRADE et al., 1976). Houve um caráter implícito de um mercado forte, que seria capaz de promover a diminuição da pobreza e resgatar o crescimento econômico, desde que orientado por uma Política Nacional que induziria o desenvolvimento.

Os autores dividiram o conteúdo do Programa em dois tipos de instrumentos, os tradicionais e os não-tradicionais. Tal divisão tinha por objetivo a "melhoria de infra-estrutura econômica e social e de promover atividades industriais e de serviços nas cidades integrantes do Programa, este consiste na adoção de diversos instrumentos de políticas econômicas" (ANDRADE et al., 1976, p. 8).

Faziam parte dos instrumentos tradicionais os créditos reembolsáveis e não-reembolsáveis destinados à criação e à expansão da infraestrutura econômica e social. Os recursos seriam dispostos diretamente pelo Governo Federal ou Estadual para investimento nos órgãos setoriais. Igualmente, haveria empréstimos a juros subsidiados para indução de atividades manufatureiras e comerciais. Tais investimentos seriam aplicados em distritos industriais com apoio federal para doação de terreno e instalações, para isenções fiscais e para facilidades e

garantia de crédito. Para estímulo aos setores secundário e terciário haveria, ainda, treinamento de mão de obra. Estes eram tidos como instrumentos corriqueiramente utilizados em Políticas Econômicas e para indução econômica em todas as cidades⁸⁴. O que os diferenciava dos instrumentos não-tradicionais era a orientação destes últimos para a efetivação de uma economia urbana média, sem pretensões de crescimento acelerado ou competição com as grandes cidades. Segundo os autores, alguns dos instrumentos tradicionais tinham natureza passiva, ou seja, eram indutores de atividades. Longe de considerá-los ineficazes, eram tidos como essenciais para complementação dos instrumentos não-tradicionais (ANDRADE et al., 1976).

Já os instrumentos não-tradicionais eram aquelas propostas criadas tendo em vista o Programa e suas particularidades. Eram três, a serem implantadas paralelamente: o “estabelecimento de agência de colocação e de orientação de mão de obra nas cidades médias” (ANDRADE et al., 1976, p. 9), em parceria com o Ministério do Trabalho e os centros de triagem e atendimento de impostos dos Estados e do Ministério do Interior; a “adoção de política de emprego público em atividades que promovam a absorção de mão de obra local de baixa qualificação” (ANDRADE et al., 1976, p. 9), por meio de sua utilização em trabalhos de infraestrutura e serviços urbanos públicos; por fim, a principal proposta do Programa, a criação de uma Companhia para a Promoção do Desenvolvimento – CPD, “com função de identificar e promover a implantação de novas atividades econômicas na área de influência dessas cidades”.

De acordo com os autores do primeiro Programa, a CPD "consistia numa entidade, empresa pública ou sociedade civil sem fins lucrativos, criada preferivelmente pelo Estado com a participação dos governos federal, municipal e classes empresariais locais" (ANDRADE et al., 1976, p. 9). Teria como agente financiador e apoio técnico os órgãos federais, em especial a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE. O objetivo era que as CPDs elaborassem estudos de forma acelerada para identificar oportunidades de investimentos setoriais. O produto final estaria em nível de pré-projeto e, em alguns casos, haveria possibilidade de contratação de consultores especializados. Os estudos deveriam indicar oportunidades de investimentos na área de influência da cidade média, e caberia às CPDs promover esses investimentos. Para tanto, seriam identificados

⁸⁴ Nas palavras de Andrade et al. (1976, p. 9): “Indução de atividades manufatureiras, comerciais e outras pelos mecanismos de empréstimos a juro subsidiados, subsídios, estabelecimento de distritos industriais,* doação de terrenos e instalação, isenção fiscal, facilidades de crédito e de sua garantia, treinamento de mão-de-obra e uma série de outras medidas que geralmente são utilizadas quando se pretende estimular os setores secundários e terciários de uma economia”.

investidores potenciais para as atividades no setor industrial, enquanto os investimentos de outra natureza seriam administrados pela CPD a partir de contratos com a CNPU ou com órgãos encarregados pela política de infraestrutura econômica e social. A CPD deveria espelhar-se no Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais – INDI, criado em 1968, para articular investimentos públicos e privados no setor industrial.

Alguns dos instrumentos tradicionais acima citados são de natureza passiva, ou seja, são indutores de atividades. Não se deve, contudo, considerá-los como ineficazes, pois eles podem se tornar importantes se forem usados como uma complementação de outras medidas. De natureza diversa, entretanto, são os instrumentos aqui chamados de não-tradicionais, particularmente a instituição recomendada dos Centros ou Companhias de Promoção de Desenvolvimento (CPD), instrumento que se reputa como uma resposta ativa às necessidades de desenvolvimento dessas cidades, de expansão de suas atividades. (ANDRADE et al., 1976, p. 10).

A despeito da insistência dos autores no primeiro Programa quanto à criação da CPD, não houve experiências de cidades médias que a tenham implantado. As ações previstas para tal órgão foram assumidas pelos Estados – no caso dos estados do Sudeste – ou pelas Superintendências Regionais – no caso da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Mais à frente, com a ingerência do Banco Mundial, as atribuições foram assumidas diretamente pelos Estados ou pelas Cidades. O órgão que mais se aproximava da competência da CPD eram as Unidades de Administração de Subprojeto durante o CPM/BIRD. Um “subprojeto” era o conjunto de projetos de determinada localidade.

Estipulados os instrumentos necessários para o primeiro Programa, ainda seria necessário apontar quais as formas operativas de seu funcionamento. **Como seria viabilizada a aplicação desses instrumentos?**

Os prazos estipulados para a concretização do Programa deveriam ser necessariamente longos, devido à proporção de investimentos previstos. Os autores do primeiro Programa propuseram dez anos, sendo a primeira metade destinada à programação e implantação das medidas pelas cidades médias, e a segunda, dedicada aos ajustes requeridos pela experiência obtida⁸⁵. O prazo de dez anos foi efetivamente cumprido, mas não por causa da proposição dos autores, e sim pelo esvaziamento institucional e de recursos, como se

⁸⁵ Nas palavras de Andrade et al. (1976, p. 5): “A natureza do Programa impõe a necessidade de se fixar um prazo de vigência relativamente longo, que se propõe seja de dez anos, com dois períodos iguais, sendo que as medidas a serem adotadas e as cidades médias participantes do Programa seriam determinadas para o primeiro período, reservando-se o segundo período para os ajustes requeridos pela experiência obtida na execução do mesmo e para a modificação ditadas pelas novas características do sistema de cidades”.

discutirá mais adiante. A divisão temporal do Programa também não foi cumprida integralmente, embora, coincidentemente, algumas ações tenham seguido a proposição.

Além do caráter administrativo, o documento do Programa previu formas imediatas de alocação dos recursos, buscando utilizar os recursos já previstos, no sentido de direcioná-los ou redirecioná-los em um movimento coordenado de promoção das cidades médias. Para os autores do primeiro Programa (ANDRADE et al., 1976), não haveria novos fundos além dos recursos reembolsáveis e não-reembolsáveis, depositados em uma subconta da FNDU denominada Fundo para o Desenvolvimento das Cidades Médias – FDCM. O fundo proposto não chegou a se efetivar. Recursos complementares se originariam de direcionamentos das Superintendências Regionais de Desenvolvimento e dos Bancos de Desenvolvimento Regional, criando fundos regionais especiais para cidades médias. Recursos do BNH, do BNDE e de outros órgãos federais dariam prioridade para as cidades médias, enquanto os recursos de contrapartida seriam estabelecidos em cada caso. No longo prazo, previam-se ações financeiras que fortaleceriam as cidades médias – como modificações dos critérios do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo Rodoviário Nacional – para lhes conferir melhor tratamento (ANDRADE et al., 1976).

O desejo pela eficiência do programa estava expresso nas seguintes palavras:

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

Em razão de suas características convergentes entre os objetivos do primeiro Programa e do Órgão, a execução do Programa ficou designada à CNPU, o que ocorreu efetivamente. Caberia à CNPU iniciar o Programa, coordenar os recursos humanos e financeiros, participar das CPDs e promover o elo entre os setores do Governo. Paralelamente, deveria criar um sistema de avaliação do Programa, para aferir a eficiência dos instrumentos e adequá-los na segunda fase do programa, os últimos cinco anos previstos. Por fim, deveria estimular estudos que examinariam as características econômicas e sociais das cidades médias, contratando pesquisas ou solicitando-as aos demais órgãos do governo.

O Documento nº 33, que dava corpo ao primeiro Programa, criou as bases para um importante período de aprofundamento acerca das cidades médias que, dentro do IPEA, sucedeu-se alguns anos após o primeiro Programa, e, no Ministério do Interior, mais posteriormente. Os textos que evidenciam tal aprofundamento foram citados ao longo deste trabalho, destacando-se, em especial: Andrade (1976), Pereira (1977), Tolosa (1977), Barat (1977) e Demo

(1978)⁸⁶. Lodder (1977), por exemplo, aponta o compromisso do IPEA com a pesquisa acerca das cidades médias e, citando o texto “O processo de crescimento urbano no Brasil”, de sua própria autoria, afirmou:

[...] constitui desdobramento de uma pesquisa sobre cidades médias brasileiras* que procurou analisar de que forma estão elas estruturadas, seja do ponto de vista de sua organização interna, seja de seu relacionamento com os demais elementos do sistema urbano.

* Pesquisa em andamento no IPEA/INPES.

A despeito do compromisso do IPEA com a questão urbana, a programação do primeiro Programa que se sucedeu foi elaborada pela CNPU. Talvez as perguntas mais importantes a se formular neste ponto do texto são: **Seria o primeiro Programa uma ação isolada do IPEA, que não teve repercussão nas ações do Governo Federal?**

O IPEA, à época, não era um organismo único. Era composto por dois braços – o Instituto de Planejamento ou IPLAN e o Instituto de Pesquisa ou INPES – com nítidas divergências de abordagens. O INPES, que foi o responsável pela redação do primeiro Programa, se dedicava às atividades de pesquisa e tinha foco em *policy-oriented*⁸⁷, diferentemente da práxis necessária à elaboração do programa. Embora o INPES assumisse uma postura que *a priori*

⁸⁶ Nota-se uma diminuição da produção acerca da questão urbana após os anos de 1970. A provável baixa na produção no IPEA deve-se ao fato de que, com a chegada do ministro Mario Henrique Simonsen à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, não havia interesse de se manter os debates sobre a questão urbana no IPEA. Conforme afirma Roberto Cavalcanti Albuquerque (2005, p. 189): “Simonsen não queria que o Ipea continuasse a ocupar-se com desenvolvimento regional e urbano e transferiu essas competências para o Ministério do Interior. [...] Em decorrência da decisão do ministro Simonsen, foi transferido para o Ministério do Interior todo o pessoal do Ipea que trabalhava na área de desenvolvimento urbano, à frente o Militão Ricardo que, no Ipea, dirigia a unidade de Desenvolvimento Urbano. Militão, gaúcho, que trabalhava com Jorge Francisconi, montou no Ministério do Interior o programa das regiões metropolitanas e, sobretudo, o das cidades médias do governo Figueiredo, financiado pelo Banco Mundial”. Com a chegada de Antônio Delfim Netto a secretaria a situação não se reverteu, conforme afirma Bonelli (2005, p. 85): “Não é segredo que o ministro Delfim Netto não tinha grandes simpatias pelo trabalho do Inpes. Provavelmente, não dava muito valor aos trabalhos do instituto. Talvez por isso, em diversos aspectos, inclusive salarial, o Ipea ficou um pouco defasado a partir do final dos anos 70. Albuquerque (2005, p. 191) tem uma visão diferente, mas com resultados iguais aos apontados por Bonelli: “Não acredito numa ação deliberada do ministro Delfim Netto para esvaziar o Ipea. Acho que a instituição perdeu força porque o Ministério do Planejamento não deu à instituição as chances que vinha dando até então: as de ser uma entidade vinculada ao processo decisório e instrumentalizadora de decisões de governo, ou seja, o Planejamento não usou o Ipea como deveria”.

⁸⁷ Observa-se os relatos sobre o posicionamento *policy-oriented* de caráter acadêmico do INPES em vários documentos. É representativa a afirmação de Bonelli (2005, p. 74): “Acho que desde o início a idéia era manter a atividade de pesquisa preservada. Lembro de uma reunião com o Velloso, que era a autoridade principal do Ipea, em que fui junto com o Villela e o Tolosa, onde tentamos mostrar que era importante que o Rio ficasse unicamente com a parte de pesquisa”.

não resultaria na formulação do Documento nº 33, é importante perceber suas competências, apontadas por Velloso (2005, pp. 26, grifo nosso):

Já no fim da década de 60, sentindo a necessidade de criar uma divisão de trabalho mais nítida, dividiu-se o Ipea em dois institutos: Iplan (Instituto de Planejamento), que ficava em Brasília junto ao governo, e Inpes (Instituto de Pesquisa), que ficava no Rio, mas **também voltado para políticas públicas e não para a simples pesquisa acadêmica.**

Portanto, não houve invasão de competência por parte do INPES na formulação do primeiro Programa. Esta situação contribui, ainda, para explicar o viés teórico que o primeiro Programa tomou, com a adoção das quatro teorias econômicas e a preocupação com a definição de critérios objetivos de classificação das cidades médias, já explicados anteriormente.

A relação entre o IPEA e demais áreas do governo era de relativa mobilidade. O primeiro funcionava como um “banco de cérebros”:⁸⁸ estudos específicos eram solicitados com frequência pelos diversos Ministérios. Devido à ascensão de Reis Velloso – conhecido como “pai do IPEA” – como ministro da Secretaria de Planejamento quando o Instituto foi criado, o IPEA foi fortalecido:

O Ipea deveria assumir atribuições mais importantes, converter-se no principal órgão de assessoramento para efeito dos planos, global e setoriais, que tinham de ser elaborados (VELLOSO, 2005, p. 34).

Além disso, o IPEA se envolveu diretamente na redação do II PND que, por sua vez, evidenciou a necessidade do CPM.

É um documento pequeno, 140 páginas. O que fiz foi determinar que todos os estudos, inclusive os do BNDES, e outros especialmente encomendados a consultores, como o sobre poluição, fossem encaminhados ao Iplan, em Brasília, cujo superintendente era Roberto Cavalcanti. A partir desses estudos, o Ipea preparou textos básicos que me foram encaminhados, e eu próprio redigi o II PND, nos fins de semana (VELLOSO, 2005, p. 37).

Era uma consequência disso que o IPEA desenvolvesse estudos complementares ou mesmo prestasse informações aos diversos órgãos setoriais no detalhamento e na aplicação do II PND. Inclusive, o Instituto acompanhou as ações do mencionado Plano, como fica evidente nos relatórios de 1975 até 1978⁸⁹. Alguns dos estudos complementares ao II PND foram o

⁸⁸ Conforme afirma Biato (2005, p. 84): “Era comum o pesquisador começar no Ipea e depois se transferir para o ministério responsável direto pelas atividades que ele estava estudando” durante o final dos anos 1960 e início dos anos de 1970.

⁸⁹ cf. (IPEA, 1975b, 1975c, 1975d, 1976a, 1976b, 1976c, 1977, 1978); complementarmente cf. o Balanço do II PND de Velloso (1978).

primeiro Programa. Tais evidências levam a afirmar que foi a CNPU que solicitou a elaboração do primeiro Programa ao IPEA, e que ela utilizou parcialmente as contribuições ali formuladas.

A CNPU havia sido decretada a 28 meses da redação do primeiro Programa. Suas competências foram motivo suficiente para os autores do primeiro Programa definirem a CNPU como o órgão que faria a gestão. Após a redação do primeiro Programa, o IPEA e o IBGE se desligaram da implementação. Mesmo distante da execução do CPM, alguns de seus autores dedicaram-se ao estudo das cidades médias, contribuindo com formulações teóricas.

Nos anos posteriores, os economistas Thompson Andrade (cf. ANDRADE, 1982; ANDRADE; SERRA, 1998, 2001)⁹⁰ e Hamilton C. Tolosa (cf. TOLOSA, 1978) dedicaram algumas de suas reflexões às cidades médias. Chama a atenção o papel dos economistas – profissionais e teóricos – nos primeiros momentos do CPM, pois foram eles que tornaram evidentes os problemas do sistema urbano brasileiro⁹¹. Tomando como ponto de vista o campo das ciências econômicas, o primeiro Programa fez aproximar a economia da questão urbana.

Também o pensamento geográfico atravessou o primeiro Programa. As contribuições dos geógrafos foram essenciais para enriquecer a questão espacial e as dinâmicas territoriais, especialmente as visões da Fany Rachel Davidovich e do Pedro P. Geiger no que tange à questão da classificação das cidades. Destacadamente, eles apontaram a necessidade de compreender a cidade média para além dos indicadores populacionais. O Programa foi um dos pontos de encontro entre as teorias da economia e da geografia, demonstrando o seu caráter multidisciplinar.

O primeiro Programa trazia, ainda, uma resposta às expectativas da CNPU e do Governo Federal frente às necessidades de eficiência e de tecnocracia:

A segunda fase da industrialização, em meados da década de 60, corresponde a reformulação da estrutura do Poder, em termos de modernização tecnológica do Estado e de maior concentração do sistema político. Dominantemente centralizada na história do País, essa estrutura desenvolveu na política econômica de caráter nacional uma orientação para a eficiência, de certo modo em detrimento das preocupações em torno da equidade regional. Verifica-se, assim, que à semelhança de nações de capitalismo avançado, em nosso País é, igualmente, um Poder unitário e

⁹⁰ Para outro trabalho posterior, e isolado, cf. Andrade e Serra (1998).

⁹¹ Obviamente, tal evidência não se descolava dos eventos mundiais sobre a questão urbana e da cidade. Ao contrário, eram claras as relações com as experiências francesas na promoção da gestão espacial e as teorias econômicas. Elas contribuíram para aproximar os problemas brasileiros aos debates internacionais.

apoiado em quadros tecnocráticos que cada vez mais estabelece formas de controle do território a ser integrado, segundo interesses nacionais (GEIGER; DAVIDOVICH, 1974, p. 5).

Com clara orientação industrializante, o primeiro Programa buscava corresponder à necessidade de modernização tecnológica imperante no país. Observou-se que houve uma tentativa de incorporação das preocupações com a equidade regional sem, no entanto, perder certas características dos quadros tecnocráticos. Se, por um lado, o primeiro Programa buscava entender e atender prioritariamente os interesses nacionais, por outro, ele tendia a abarcar a heterogeneidade das regiões e reequilibrar a pobreza inter e intrarregionais. Conforme os autores, buscava

[...] adotar em parte a estratégia de eficiência econômica pela escolha de centros que no contexto regional possuem maior possibilidade de passar a atuar como centros de crescimento, e em parte a estratégia de equidade pela escolha de uma proporção relativamente alta de cidades médias nas regiões subdesenvolvidas e pela exclusão, nas regiões desenvolvidas, de centros já dotados de expressivo dinamismo espontâneo (ANDRADE et al., 1976, p. 4).

É interessante observar que o atendimento aos interesses nacionais se daria exatamente com o reconhecimento dos problemas regionais:

O Programa reconhece as características inter e intra regionais próprias das cidades médias brasileiras e incorpora na seleção das cidades as recomendações que esse reconhecimento advoga em termos de utilização de instrumentos apropriadas e diferenciados para lidar com estruturas econômicas e sociais não-uniformes (ANDRADE et al., 1976, p. 4).

Nesse processo, houve avanços notórios quanto ao entendimento do que é uma cidade média. Efetivamente o Governo Federal se empenhava em desenvolver estudos, conforme afirma Pereira (1977, p. 62): "nestes dois últimos anos, tem-se realizado diferentes estudos que forneçam os elementos necessários à elaboração de um Programa de Desenvolvimento de Cidades Médias". Do ponto de vista socioeconômico, as cidades médias passaram a figurar como elemento importante para a economia nacional e, conseqüentemente, para as ações governamentais no campo social. Do ponto de vista teórico, desde 1970, as cidades médias passaram a ganhar uma robusta classificação para sua identificação. Mesmo que tais avanços não tenham se efetivado nos documentos consultados até 1976, foi possível perceber que eles lançaram as bases para que, nos anos seguintes, a identificação das cidades fosse mais precisa.

Foi a partir do primeiro Programa que a cidade média ganhou os instrumentos necessários à sua inserção no sistema urbano nacional. Até então, as cidades médias eram vistas como um resultado da industrialização e da modernização dos grandes centros ou metrópoles. O CPM não somente deu força às cidades médias, como também as posicionou como parte do sistema urbano para o pleno desenvolvimento socioeconômico. Steinberger e Bruna (2001,

p. 44) afirmam que “as cidades de porte médio estavam presentes em todas essas estratégias regionais” do II PND em suas entrelinhas da PNDU. Mas havia uma contradição evidente, visto que, do ponto de vista regional, havia, por um lado, “concentração regional com contenção das metrópoles nacionais e [por outro lado, o] reforço das cidades de porte médio” (op. cit., p. 45).

Foram várias as preocupações levantadas pelo primeiro Programa e levadas à CNPU. Primeiramente, a constatação de que a sua concretização caberia, efetivamente, à PNDU. Ao mesmo tempo, com base nas teorias, em especial a Teoria do Lugar Central, entendeu-se a necessidade de investimento endógeno nas regiões das cidades médias. A partir dos investimentos destinados ao CPM, a CNPU seguiu com essa estratégia e programou a alocação de investimentos mais em infraestrutura intraurbanas e intrarregional, e menos em investimento inter-regional. As ações que deram corpo ao CPM no modo como foi implantado pela CNPU serão discutidas na Parte B desta Tese.

Parte B

O "Programa Nacional" de Capitais e Cidades de Porte Médio

Palácio do Planalto
Programa Nacional
se insere em um lugar
do arranjo institucional federal



Capítulo 3

O contexto paradoxal: do prestígio do planejamento ao desprestígio do Programa Nacional, da centralização à distensão, do milagre econômico à recessão, da indução à migração interna

“Tratava-se, como no desenho de Walt Disney, de dois ratinhos sempre perseguidos por um indefectível gato. Os dois ratinhos tinham crescido juntos e tinham conseguido viver mais tempo do que o gato poderia imaginar. Ao final, um desses ratinhos fica debaixo da pata do gato, e o outro foge para o teto. O que estava debaixo da pata do gato, preparando-se para morrer, teve um grito de protesto contra a falta de solidariedade: “Mas, enquanto estou aqui e este gato já vai acabar comigo, você foge, em vez de me ajudar?!”. O outro respondeu: “Não, não fugi. Estou aqui em cima formulando uma política de salvação. É a sua salvação!” O que estava em perigo disse: “Então formule depressa!” rapidamente retrucou o que estava a salvo: “Está formulada a política. Você se transforma rapidamente num buldogue e acaba com esse gato”. E o ratinho que estava debaixo do gato disse: “Mas como vou fazer isto?” E a resposta foi: “A mim cabe formular a política, a execução é sua”. E dos senhores também. (Risos. Palmas prolongadas)” (LOPES, 1975, p. 122)

A epígrafe que inaugura este capítulo representa a percepção de alguns gestores políticos e técnicos acerca do planejamento. Nela, o Senador Federal Jarbas Passarinho ironiza o frequente processo de elaboração e condução das políticas públicas no Brasil. Segundo os autores dos “Estudos para Metodologia para o Estabelecimento da Política Nacional” – relatado pelo Cel. Afonso Celso Bodstein –, haveria uma clara distinção de competência entre os formuladores da política, do planejamento e da execução. Para eles:

[...] deve-se compreender, desde logo, que êsse ensaio metodológico que se origina e se conforma numa Política Nacional há de ser seguido com flexibilidade para possibilitar o planejamento que por seu alto nível se apóia, por vêzes, mais em concepções e avaliações subjetivas do que em precisas avaliações de informações. Entende-se assim que a Metodologia daí decorrente deve ser exercitada por uma estrutura e orientada por uma técnica de planejamento, que não será objeto de nossas cogitações (ESG, 1976a, p. 7).

No esquema da Figura 13, o autor ilustrou a sequência do processo para estruturação das “políticas públicas”, assim como afirmada por Bodstein, utilizando o termo “metodologia” para definir tal processo. Bodstein fez uso de um jogo de palavras, pois o termo “política” não correspondia à aspiração tecnocrática de pensamento, e, em contraposição, a “técnica”, entendida como “planejamento”, era vista como “arte”⁹² no sentido da criação mais próxima de critérios e métodos racionais de concepção e condução.

⁹² Este assunto será retomado à frente, quando debatida a diferença sobre arte política e arte do planejamento urbano, entendidas como necessárias para alcançar as programações do Programa Nacional.

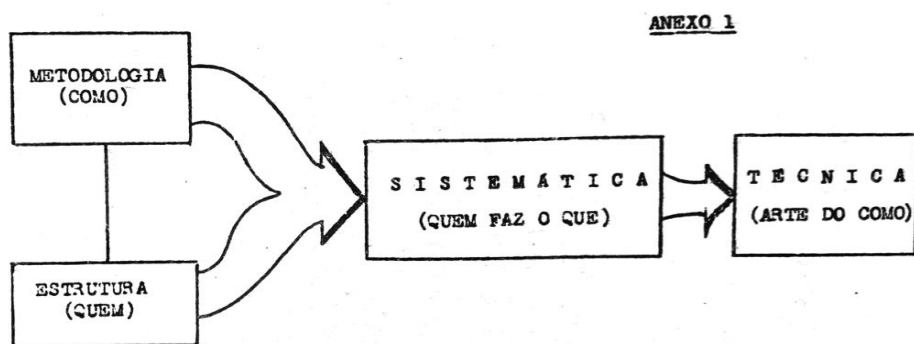


Figura 13: Esquema de estruturação do processo de política públicas ao planejamento

Fonte: (ESG, 1976a, p. 7).

As políticas públicas inseridas dentro de uma sistemática já em funcionamento no Governo Federal seriam alcançadas por meio da técnica de planejamento. Essa sistemática era, aliás, o *modus operandi* do Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio, o que explica a diferença entre o “Programa Nacional”⁹³ e o “primeiro Programa” (cf. Capítulo 1). Enquanto o Programa Nacional foi executado considerando sua inserção dentro da lógica institucional e orçamentária do governo federal, o primeiro Programa retratou o cenário ideal de execução de uma política urbano-regional para as cidades médias, sem, contudo, considerar a sistemática das engrenagens institucionais do Estado. O primeiro Programa era o que Senador Jarbas identificou como o rato que fugiu para o teto.

Por sua vez, os objetivos do Programa Nacional eram a:

[...] criação de novos pontos de desenvolvimento do território nacional, na geração de novas oportunidades de emprego, na fixação da população no próprio local de origem e na conseqüente redução da migração, principalmente para as já saturadas regiões metropolitanas do sudeste brasileiro, bem como no direcionamento dos incentivos aos setores secundários e terciários de forma a assegurar o crescimento econômico (FAUUSP, 1984a, p. 23)

Mesmo que os objetivos do Programa Nacional – elencados pela avaliação da FAUUSP na citação supracitada – se assemelhem aos que foram definidos pelo primeiro Programa, ainda assim, a prática da execução do programa trouxe algumas singularidades. A Parte B desta Tese buscará analisá-las por meio de duas perspectivas: 1) o contexto político de surgimento do Programa Nacional (cf. Capítulo 3); 2) o arranjo institucional criado para o Programa

⁹³ Assim como já afirmado no capítulo anterior, o Programa Nacional de Capitais e Cidades e Porte Médio será chamado neste texto de Programa Nacional.

Nacional (cf. Capítulo 4)⁹⁴. O percurso do Programa Nacional e sua relação contextual com o quadro do planejamento urbano-regional nacional leva ao seguinte questionamento: **Como se estruturou o planejamento urbano e regional nacional no contexto da implementação do Programa Nacional?**⁹⁵ Para responder a esta indagação, é necessário retroagir à década de 1930, quando se iniciou o processo de institucionalização de práticas de planejamento, perpassando a década democrática de 1960, em que o planejamento urbano passou a fazer parte do rol de intervenções estatais, até sua consolidação no pós-golpe militar de 1964.

O ano de 1930, no governo de Getúlio Vargas, marcou a necessidade da articulação entre o campo econômico e o urbano por meio dos processos de “formação e institucionalização do urbanismo como setor da administração pública municipal e os fenômenos da urbanização e da industrialização diversificada” (FARIA, 2019, p. 40). Este processo foi ao encontro da necessidade de intervenção do Estado na economia, com a finalidade de promover o desenvolvimento (REZENDE, 2010). Na outra ponta dessa conjuntura histórica, está a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, instituída em 1974, consolidando o que Schimdt concluiu ser a complementação do arcabouço da política urbana nacional brasileira (SCHIMIDT, 1983).

O golpe militar de 1964 foi um ponto de inflexão entre 1930 e 1974, mas não interrompeu a institucionalização iniciada nos governos da República Nova e as atuações profissionais e institucionais anteriores a 1964⁹⁶, o que foi:

[...] iniciado no brevíssimo governo Jânio Quadros em 1961. No curto período de sete meses de governo, foram criadas três instâncias federais voltadas aos temas urbanos-regionais: o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (Senam/[...]); o Conselho Nacional de Planejamento de Habitação Popular [...]; a Comissão Nacional de Planejamento [...] (FARIA, 2019, p. 41).

⁹⁴ Desses dois pontos, voltados à institucionalização do Programa Nacional, será possível partir para a explicitação dos conteúdos do Programa Nacional na Parte C, em duas vertentes de sua atuação: 1) o Desenvolvimento Regional ou interurbano durante a execução pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR e a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU; e 2) o Desenvolvimento Urbano ou intraurbano durante a execução pelo Ministério do Interior – MINTER e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e com financiamento e ingerência do Banco Mundial – BIRD.

⁹⁵ Pergunta-estruturante do capítulo, que levará aos questionamentos sucessivos sobre o processo de institucionalização do Programa Nacional, como ele contribuiu para a formação do arranjo institucional nas décadas de 1970 e 1980.

⁹⁶ Do ponto de vista dos profissionais, Faria (2019) citou diversos autores, destacadamente: Harry Cole, Luis Alfredo Stockler e Rubens de Mattos Pereira. Já as instituições externas ao governo: Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB e a Associação Brasileira de Municípios – ABM.

A institucionalização foi contínua, pois, em 1964, quatro meses depois do golpe, instituiu-se o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, que possuía alguma articulação com a questão urbana (FARIA, 2019). Ainda, criou-se o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU⁹⁷.

As experiências do BNH e da SERFHAU na década de 1960 são lidas em um processo histórico contínuo caracterizado pela (re)construção da institucionalização do planejamento urbano e regional, que se prolongou com o apoio do Ministério do Planejamento – Miniplan⁹⁸ e culminou com a CNPU. Imediatamente antes disso, produziram-se os relatórios e rascunhos da Política Urbana do II PND – a mais integrada à política de desenvolvimento nacional –, que elegeu as cidades de porte médio como locus importante para materialização das estratégias de desenvolvimento. O Programa Nacional surgiu dessa importância conferida às cidades de porte médio e é consequente do processo histórico em âmbito federal sumarizado nos parágrafos anteriores, o que leva a questionar: **quais motivos levaram a promover o Programa Nacional e qual foi a importância dele para o Governo Federal?**⁹⁹

Desde o primeiro Programa, ao assumir a presidência da república, o governo Geisel divulgava a necessidade do controle do desenvolvimento urbano como forma de melhorar a qualidade de vida da população. Já no início do mandato, alguns jornais de ampla circulação nacional e técnicos do governo lançavam as cidades de porte médio como alternativa, como elemento central dessa política de desenvolvimento urbano. Paradoxalmente, embora tenham sido noticiadas e propagandeadas como importante, o Programa Nacional não figurava como central para as políticas públicas do Governo Federal.

Por exemplo, embora coubesse ao Presidente informar anualmente ao Congresso Nacional os principais feitos ou programações futuras do Governo, o Programa Nacional não foi citado pelo Presidente Geisel – assim como pelo seu antecessor Presidente Médici e pelo seu

⁹⁷ Nos primeiros anos após o golpe militar, estas duas instituições se confrontavam pela hegemonia na definição ideológica e política da questão urbana.

⁹⁸ Em 1974 o Miniplan passou a ser a Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR, como resposta ao conjunto de reformas administrativas motivadas pelo II PND e pela tentativa de substituí-lo por um órgão mais burocrático e central. A SEPLAN-PR passou a ser um órgão de assessoramento imediato da Presidência da República. Até 1979, a SEPLAN-PR foi a principal articuladora do Programa Nacional e, por esse motivo, foi melhor investigada nas próximas páginas desta Tese.

⁹⁹ No Capítulo 1 e 2, interessou explicar o que era a política urbana e regional. Com essa pergunta, buscou-se aprofundamento sobre a prática da arte do planejamento urbano e regional. Esta e as demais perguntas deste Capítulo 3 buscarão responder à pergunta-estruturante: Como se estruturou o planejamento urbano e regional nacional no contexto da implementação do Programa Nacional?

sucessor Presidente Figueiredo – em suas Mensagens ao Congresso, o que é um forte indicativo de seu desprestígio no alto escalão de decisões governamentais federais¹⁰⁰.

O Programa Nacional foi citado no relatório de “Realizações do Governo Geisel (1974-1978)” – que pretendia analisar a visão global do desenvolvimento regional e urbano –, como tendo realizado a “dinamização das cidades de porte médio” (IPEA, 1979, p. 12). Nesta realização,

[...] empreendeu o Governo grande esforço no campo do desenvolvimento regional e urbano, visando, de uma parte, à atenuação das desigualdades inter-regionais de níveis de desenvolvimento e, de outra, à melhoria da qualidade da vida nas grandes metrópoles e à dinamização das cidades de porte médio (IPEA, 1979, p. 12).

No entanto, ainda que tenha aparecido no relatório final de governo, não é possível afirmar que o Programa Nacional tenha assumido um papel protagonista para o desenvolvimento urbano assim como se proclamava em meados da década de 1970. Nesse mesmo relatório, na descrição do destino dos recursos, as cidades de porte médio foram incluídas dentro dos investimentos destinados às metrópoles: “[...] os investimentos realizados nas Regiões Metropolitanas e nas cidades de porte médio, que atingiram, em 1976-1978, cerca de Cr\$ 72 bilhões (exclusivamente habitação e saneamento)”¹⁰¹ (IPEA, 1979, p. 12). A partir daí, pode-se afirmar que os investimentos em cidades de porte médio só se justificariam se os resultados fossem refletidos nas Grandes Cidades.

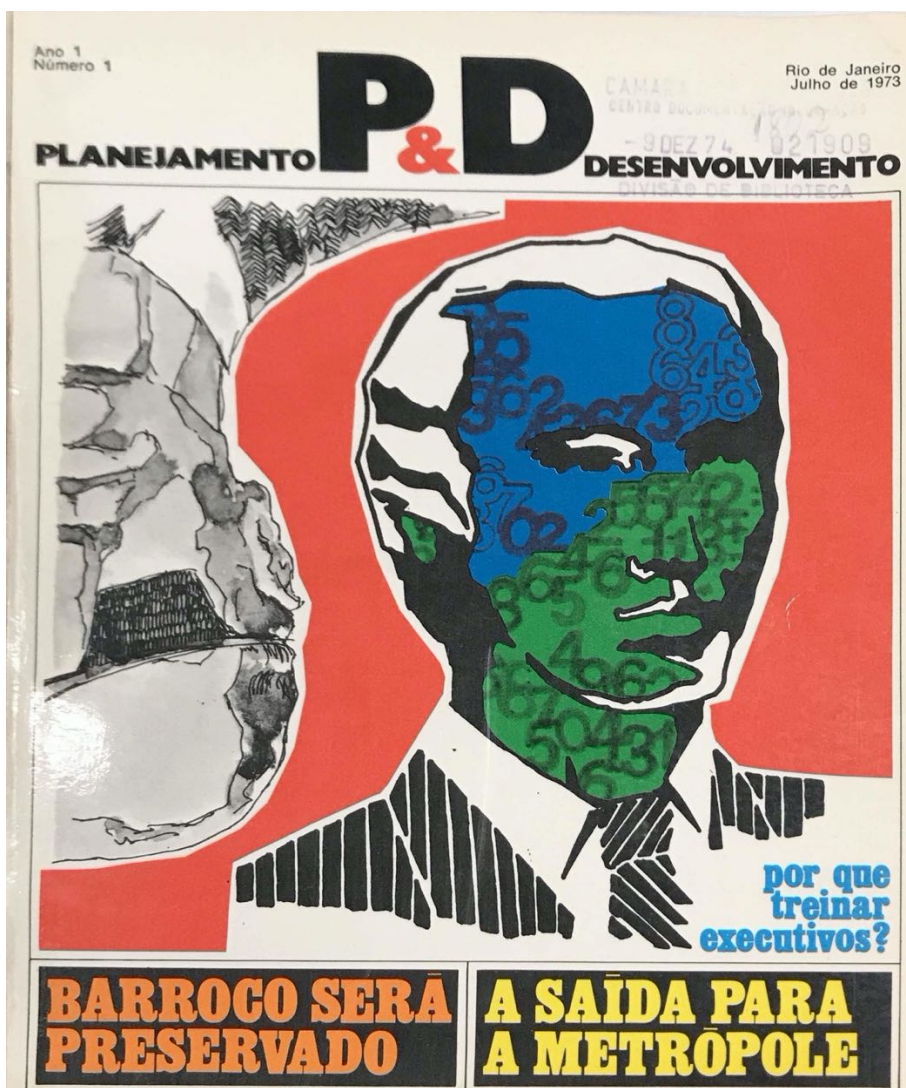
Em outras publicações realizadas pelos Órgãos Setoriais Federais – OSFs, verifica-se o mesmo desprestígio do Programa Nacional e conflito com o planejamento urbano em geral. Uma publicação de destaque foi a revista “Planejamento & Desenvolvimento”, produzida pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR, órgão responsável pela centralização do Sistema Nacional de Planejamento, incluindo o planejamento urbano. Estavam sob a coordenação da SEPLAN-PR tanto a CNPU quanto o Programa Nacional. Suas publicações frequentemente versavam sobre a importância do planejamento urbano e de temas sobre a cidade. Por exemplo, na primeira edição da revista mencionada, publicou-se uma matéria dedicada ao tema do desenvolvimento urbano, dando ênfase ao fato de que a questão urbana havia passado:

[...] ao primeiro plano das decisões do Governo Médici, disse o Ministro João Paulo dos Reis Velloso no recente Congresso da Câmara do Comércio Internacional, ressaltando que um poderoso arsenal de instrumentos

¹⁰⁰ O fato de o Programa Nacional não possuir dotação própria nos Orçamentos Públicos da União corrobora tal perspectiva.

¹⁰¹ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 13.751.711.886,05 em jun/2019.

implementará uma estratégia definida nesse campo de atividades (SEPLAN-PR, 1973, p. 47).



Primeira edição da revista "Planejamento & Desenvolvimento" da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR. A partir de 1975, nela se divulgava a importância do planejamento urbano.

Figura 14: Capa da primeira edição da Revista Planejamento & Desenvolvimento
Fonte: (SEPLAN-PR, 1973)

A preocupação com o crescimento urbano, inclusive, foi colocada ao lado das outras maiores preocupações do governo – o emprego e a renda. A Revista alerta: “Como disse um especialista, ninguém deve iludir-se quanto à magnitude desse problema – o crescimento urbano. – Ele é tão importante e complexo quanto os outros dois: o do emprego e o da distribuição de renda no País” (SEPLAN-PR, 1973, p. 52).

Para provar o argumento, a revista indica os investimentos que estavam sendo aplicados, por meio de algumas iniciativas que já haviam sido tomadas:

Antes mesmo do estabelecimento das Regiões Metropolitanas, o Governo Federal montou um poderoso esquema financeiro em favor do desenvolvimento urbano. Ele procurou não apenas a solução institucional, mas compareceu com os recursos que permitirão a execução dos projetos. Tais recursos estão consubstanciados no Fundo de Apoio ao

Desenvolvimento Urbano da Região Centro-Sul – constituído financeiramente de Cr\$ 400 milhões do Banco Nacional da Habitação, Cr\$ 300 milhões do Banco do Brasil e Cr\$ 300 milhões da Caixa Econômica Federal, totalizando um bilhão de cruzeiros para aplicação em dois anos; Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Urbano do Nordeste – Cr\$ 400 milhões do BNH, principalmente, e tendo como atendente financeiro o Banco do Nordeste, para aplicação também em dois anos; Programa de Apoio (dentro em breve) ao Desenvolvimento Urbano da Amazônia – Cr\$ 200 milhões em dois anos; tendo como agente financeiro o Banco da Amazônia; e o Fundo de desenvolvimento de programas integrados na área urbana que vai atender a programas de distritos industriais e outros (SEPLAN-PR, 1973, p. 55)

Esses recursos eram pulverizados em programas e atividades já previstas pelos OSF¹⁰², sem serem orientadas por uma política urbana que conduzisse os investimentos para contornar as deformações do sistema urbano. Ademais, as ações não eram feitas diretamente pelo Governo Federal, mas sim pela sua representação regional, como as autarquias e as superintendências, pelas empresas públicas como BNH e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, ou, ainda, pelas sociedades de economia mista, como o Banco da Amazônia – BASA e o Banco do Nordeste – BNB (MENDES, 1978).

O posicionamento adotado pela SEPLAN-PR¹⁰³ evidencia que, nesse momento, o desenvolvimento urbano continuava sendo tratado por meio de política setoriais, quase que exclusivamente por meio das ações habitacionais do BNH, como vinha sendo feito desde o fim do SERFHAU.

Um exemplo desse posicionamento é a edição de fevereiro de 1974 (SEPLAN-PR, 1974a), em que a revista se dedicou aos “caminhos do desenvolvimento: os resultados do programa habitacional”. Nesta edição, o desenvolvimento urbano foi tratado exclusivamente sob o prisma da habitação e do transporte urbano, assim como na edição de maio de 1974 (SEPLAN-PR, 1974b), em que, em entrevista à revista, o Ministro do Interior Rangel Reis falou sobre o papel do Ministério no novo governo Geisel e destacou os investimentos no desenvolvimento regional e em infraestrutura habitacional e saneamento. Não houve destaque ao papel do desenvolvimento urbano-regional – que até então compartilhava a competência com outros Ministérios ou Secretarias.

¹⁰² A prática de pulverização dos investimentos motivou investigação detalhada nesta Tese, considerando que permeou a institucionalização do Programa Nacional. Cf. Capítulo 3, no trecho referente ao Programa Mosaico.

¹⁰³ Tomou-se a Planejamento & Desenvolvimento como representativa do pensamento da SEPLAN-PR, visto que a revista era o mecanismo oficial de divulgações de ações e de programações do órgão.

Embora fique clara a importância do planejamento urbano para os órgãos BNH e SEPLAN-PR, o Programa Nacional não desfrutava de igual prestígio. Nos anos subsequentes – entre 1976 e 1979 – a revista Planejamento & Desenvolvimento fez poucas menções ao Programa Nacional. Após 1980 – ano que coincide com a transferência das competências sobre planejamento urbano da SEPLAN-PR para o MINTER no final de 1979 –, a revista deixou de citar a temática.

O MINTER, por sua vez, a exemplo da SEPLAN-PR, publicava sua própria revista intitulada “Interior”. Nela, o Programa Nacional foi citado pela primeira vez na edição de maio/junho de 1977 (MINTER, 1977b) (vide Figura 15), antes da transferência de competências, por meio de nota jornalística na seção de Atualidades. A posição do tema por meio de nota demonstra a pouca importância do Programa Nacional para o MINTER, visto que os temas de maior destaque costumavam ganhar matérias completas.

<p>Apoio às cidades médias, uma opção de equilíbrio</p> <p>Cerca de Cr\$ 2 milhões deverão ser investidos em 34 núcleos urbanos do Nordeste, através do Programa de Cidades de Porte Médio da região. Lançado oficialmente durante reunião do Con-</p>	<p>selho da Sudene, realizada em Teresina no final do ano passado, o programa inicia suas atividades pelas capitais e cidades médias do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe; para isso técnicos da Sudene, de outros órgãos do Ministério do Interior e da Secretaria de Planejamento da Pre-</p>	<p>sidência da República estão se reunindo em Brasília, definindo detalhes da execução e realizando a seleção de novos centros urbanos a serem objeto do programa em 1978-1980.</p> <p>Segundo informou o Departamento de Desenvolvimento Local da Sudene, o programa objetiva incentivar o cresci-</p>	<p>mento das atividades produtivas, a melhoria da infra-estrutura, dos equipamentos sociais e urbanos das principais cidades nordestinas. Isto permitirá que se desenvolvam harmonicamente, contribuindo ademais para reduzir a pressão dos fluxos migratórios para as metrópoles regionais e nacionais.</p>
---	---	---	--

Figura 15: Nota sobre o Programa Nacional na Revista Interior do MINTER

Fonte: (MINTER, 1977b, p. 25)

O maior espaço dedicado ao Programa foi na edição de março/abril de 1980 (MINTER, 1980b) (vide Figura 16). Na matéria, destacava-se o seminário sobre cidades de porte médio realizado em Juiz de Fora e promovido pelo CNDU/MINTER em 1980. O seminário teve por objetivo o intercâmbio profissional entre os agentes que promoviam o Programa Nacional em seu momento pós-1979. Reuniram-se, no seminário, profissionais do Governo Federal, Estadual e Municipal. Não coincidentemente, Juiz de Fora foi a cidade mais beneficiada com recursos em um momento tardio do Programa Nacional.

Energia alternativa

Dentro da política nacional de substituição de derivados do petróleo por fontes alternativas de energia, as empresas instaladas na Amazônia serão beneficiadas por linha de crédito especial.

O programa, que irá favorecer somente empresas de capital nacional, prevê financiamento para compra de motores e motobombas elétricas para substituição de motores diesel; construção ou aquisição de equipamentos que utilizem energia solar, bem como para adaptação de fornos e caldeiras para uso dessas fontes alternativas.

Assinado pelo Banco da Amazônia e pelo Conselho Nacional do Petróleo, o convênio financiará no mínimo 80% dos projetos de valor inferior a 500 mil cruzeiros, e até 50% nos de valor superior a 500 mil cruzeiros.

Cidades de porte médio

O problema das migrações, a criação de empregos em cidades de porte médio, a melhoria da qualidade de vida das populações e a administração municipal, ganharam destaque no 1.º Seminário sobre Desenvolvimento Urbano em Cidades de Porte Médio, realizado em março, na cidade mineira de Juiz de Fora, e promovido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Integrando o programa de cooperação técnica

entre o Brasil e o Canadá, o encontro teve como propostas analisar o papel das cidades médias no contexto da Política de Desenvolvimento Urbano e promover o intercâmbio de experiências entre técnicos de níveis federal, estadual e municipal, envolvidos na implantação do Programa de Cidades de Porte Médio.

Temário

Os trabalhos foram divididos em quatro itens, dentro do tema geral do Desenvolvimento Urbano das Cidades de Porte Médio.

No primeiro foram discutidos os objetivos e perspectivas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sendo abordado o problema migratório. Considerando-se que a desconcentração das atividades econômicas poderá ser a solução para o redirecionamento dos fluxos migratórios, as cidades de porte médio, apoiadas por um conjunto de programas, poderão servir a uma melhor distribuição das populações no país.

No segundo item, "Criação de Empregos em Cidades de Porte Médio", foram abordados os aspectos ligados às vocações econômicas das cidades e das regiões, as vantagens e desvantagens de uma política de industrialização e o problema do chamado "setor informal" da economia e seu papel na oferta de oportunidades de trabalho.

No tema "Melhoria da Qualidade de Vida das Populações", o terceiro do encontro, foram discutidas as reais possibilidades de se proporcionar habitação às populações de baixa renda e as alternativas para a oferta de infra-

estrutura básica a custos reduzidos.

Finalmente, o último tema, "Administração e Desenvolvimento", abordou o papel da municipalidade na formulação de programas, a capacitação técnica das prefeituras na implementação desses programas, bem como a integração da comunidade no processo de planejamento, o chamado "planejamento participativo".

Chá-de-moça no Nordeste para reduzir importação

O capim-santo e o chá-de-moça, plantas existentes em abundância no Nordeste, vão ajudar o Brasil a ganhar divisas. Elas serão utilizadas para substituir as importações brasileiras de citral, usado na fabricação de perfumes finos.

Pesquisa da Universidade Federal do Ceará, com patrocínio do Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, mantido pelo Banco do Nordeste, chegou à conclusão de que plantas nordestinas podem substituir satisfatoriamente as importações de óleos essenciais, empregados na composição de aromas sintéticos para a fabricação de cosméticos, sabonetes e perfumes. Só em 1978 o Brasil gastou 120 mil dólares com a compra, no exterior, de citral e óleo essencial de limão.

O chá-de-moça, que em outras regiões também é batizado de cominho-bravo, catinga-de-formiga e alecrim-bravo, é muito usado como bebida sob a forma de infusão. Na medicina popular, o chá é conhecido como remédio

para o estômago. Essa planta produz um óleo de ótima qualidade e, devido à sua facilidade de propagação e crescimento, apresenta um grande potencial econômico para a região nordestina.

O capim-santo, conhecido ainda como capim-limão e capim-de-cheiro, produz um dos mais ricos óleos essenciais, pelo seu elevado teor de citral. O óleo obtido do capim-santo cultivado no Ceará chega a possuir 80% de teor daquele produto.

Programa de apoio para o trabalhador autônomo

O chamado setor informal, de participação significativa na economia do país, recebe agora apoio efetivo do governo através do Sistema Nacional de Emprego. O Programa de Apoio a Trabalhadores Autônomos de Baixa Renda, lançado por intermédio da Sudene, funcionará como agência de empregos, mantendo cadastro dos trabalhadores autônomos de baixa renda.

Os Centros Sociais Urbanos ou Centros Comunitários funcionarão como unidades de apoio ao programa, agindo como intermediários entre a oferta e a procura de trabalho.

Teresina, capital de um dos estados mais pobres do Nordeste, é a primeira a receber esse trabalho, pelas suas características de cidade onde o setor informal compõe grande parcela de sua população economicamente ativa. O programa pretende contribuir para a melhoria da renda do trabalhador classificado nessa categoria.

Figura 16: Notícia sobre o Programa Nacional na Revista Interior

Fonte: (MINTER, 1980b, p. 25)

Assim como não figurava no principal mecanismo de divulgação das ações do MINTER, o Programa Nacional também não figurava nas diretrizes que o MINTER definiu para 1979-1985, proferidas na Conferência na Escola Superior de Guerra, em 7 de junho de 1979, pelo Ministro Andreazza (1984b).

A avaliação¹⁰⁴ feita pela FAUUSP (1984c) corrobora a perspectiva de que o Programa Nacional não gozava de prestígio. Nas Entrevistas, os autores apontaram obstáculos em sua implementação, devido à “[...] extrema dificuldade de obtenção de informações sobre a cidade do programa, tanto na [Secretaria Especial da Região Sudeste] SERSE, quanto no próprio CNDU. Órgãos que deveriam, segundo depoimento das autoridades estaduais, possuir justamente a maior das informações disponíveis” (FAUUSP, 1984c, p. 48). Essa dificuldade indica a falta de registro de informações relativas ao Programa e a falta de diretrizes claras quanto aos seus objetivos, devido ao desprestígio frente aos órgãos federais, seja durante a gestão da SEPLAN-PR a partir de 1976 ou do MINTER no pós-1979.

No âmbito local, o Programa Nacional também era desprestigiado, ainda que devido a fatores diferentes. Desde o lançamento do programa, a principal razão para isso residia na desconfiança dos agentes locais. Em notícia no Jornal do Brasil de 13/9/1976, destacava-se, em página inteira: “Cidades médias ganham programa e não sabem que fazer” (JORNAL DO BRASIL, 1976, p. 16). A matéria faz um apanhado de opiniões dos principais gestores de desenvolvimento urbano nos Estados e Municípios e, em resumo, afirma que

[...] a maioria dos Estados ainda desconhece o plano. No Rio, não há definição quanto às cidades a serem contempladas com os recursos. São Paulo tem definição, mas os recursos são insuficientes. Os mineiros acham que o plano é ‘cauteloso’. Pernambuco não sabe quanto é sua verba. No Ceará, confusão geral. O Amazonas nem tem representação da CNPU. Para o Sergipe, o plano é apenas um sonho. E o Piauí, depois de discriminado, só teve uma reação: pessimismo (JORNAL DO BRASIL, 1976, p. 16).

De fato, o lançamento do Programa Nacional foi cercado de incertezas. Em resposta às cobranças de maior clareza, a CNPU – por meio da Secretaria Executiva – se restringia a

¹⁰⁴ A prática de avaliação das ações governamentais era comum nos anos de 1980. A avaliação da FAUUSP (1984) tornou-se, nos anos posteriores, o principal material documental para as (poucas) pesquisas sobre o Programa Nacional. Considerando que ela foi elaborada ainda durante a execução do Programa Nacional, é possível questionar sua capacidade holística de explicação das conjunturas políticas, econômicas e urbanas. Em geral, os estudos que se ancoraram posteriormente nessa avaliação deixaram de observá-lo como um documento que precisa ser contextualizado em sua época. O texto que melhor contextualiza essa avaliação é o de Serra (1991): “A partir dos idos dos anos 80, e até hoje, inicia-se um período de grande interesse por avaliações. Em parte, esse interesse, pelo menos no início da década, parecia derivar de uma certa preocupação dos tecnocratas e técnicos governamentais em geral em preparar seus próprios órgãos para o quadro de mudanças que se avizinhava, ou que se supunha estar próximo. [...] Os exercícios relatados, tanto no caso do Programa Nacional e Captais e Cidades de Porte Médio, como no caso do Projeto Cura de Osasco, mostram a possibilidade e a necessidade dessas avaliações, antes que o país mergulhe de novo nas desventuras da consciência ingênua”. Assim, Serra (1991) concorda com a avaliação da FAUUSP (1984), considerando que o ajuda a argumentar em favor do conceito de “centralismo autoritário” defendido pelo autor. O texto de Steinberger e Bruna (2001) – o mais atual – adota a avaliação da FAUUSP (1984) sem contextualização. Deve-se considerar que a avaliação da FAUUSP (1984) foi coordenada por Bruna, que revisitou o tema em 2001, sem discordar do que havia concluído 17 anos antes.

divulgar projeções futuras de crescimento urbano e a afirmar a necessidade do controle desse crescimento.

São Paulo, por já ter um planejamento estadual¹⁰⁵ de caráter regional que coadunava com o Programa Nacional, dispunha de cidades selecionadas e de orçamento, mas enfrentava dois problemas: 1) o teto de endividamento com o FNDU, que algumas cidade já haviam alcançado; 2) a inadequação da proposta, que não ambicionava mudanças estruturais do sistema urbano e, assim, redundava no *status quo*, possuindo, ademais, caráter temporário. Segundo os gestores paulistas estaduais, era mais importante atuar na criação de polos de desenvolvimento.

Em Minas Gerais, Amorim Filho – apontado pela matéria como o primeiro pesquisador no Brasil a estudar cidades médias, como o era, de fato, conforme visto no Capítulo 1 – afirmou que o Programa Nacional estava no caminho ao não impor rigidez, mas que a falta de recursos poderia acarretar sua paralização. No Espírito Santo, havia “esperança”, mas acreditava-se que os recursos seriam insuficientes (JORNAL DO BRASIL, 1976).

No Sul, em Pelotas, os recursos que seriam disponibilizados não representavam nem 10% do necessário para a principal proposta do Programa, a ação Viária. A reclamação mais recorrente em Santa Catarina era a de que as ações deveriam ser tomadas pelo Municípios, pois eles viviam a realidade cotidiana dos problemas e seriam os mais indicados para solucioná-las. No Paraná, os recursos seriam insuficientes devido ao processo de crescimento em que se encontravam as 12 cidades selecionadas no Estado (JORNAL DO BRASIL, 1976).

Nessa primeira seleção, muitas cidades do Centro-Oeste foram excluídas, visto que a maior parte delas eram classificadas como pequenas pelo Programa, cujo critério determinava que as cidades deveriam possuir entre 100 e 500 mil habitantes. Em Goiás, o único projeto elaborado era o sistema de transporte de massa para Goiânia. Mato Grosso e Amazonas, sem representação da CNPU, teriam sua administração em conjunto com o Governo Estadual e Municipal, feita pela SEPLAN-PR. Especificamente no Amazonas, a Zona Franca havia causado o empobrecimento e esvaziamento do interior, criando um paradoxo para o Programa Nacional (JORNAL DO BRASIL, 1976). Afinal, manter mais investimentos em

¹⁰⁵ Este planejamento será trabalhado mais adiante. Estavam inseridos, dentro da Ação Regional, principalmente o Plano Regional do Macro-eixo Paulista de 1975, coordenado por Maria Adélia de Souza na gestão do Secretário de Economia e Planejamento Jorge Wilhelm, e o Plano de Cidades Médias de 1977.

Manaus resultaria em maior esvaziamento do interior, mas deixar de fazê-lo criaria desordem urbana e precariedade social.

No Nordeste, sob a administração da SUDENE, eram desconhecidos os recursos, pois o Programa Nacional foi lançado sem orçamento e destinação. Ali, a incerteza era ainda maior, visto que a atuação da SUDENE se sobrepunha às competências dos Estados e Municípios. Por exemplo, no caso do Ceará, os órgãos estaduais desconheciam quais seriam suas competências para execução do Programa Nacional. No Piauí, Teresina era a única cidade classificável e não havia recebido recursos em 1976 da CNPU; acreditava-se que as melhorias geradas na cidade poderiam causar ainda mais migração, agravando a situação. Acreditava-se que os recursos seriam insuficientes para Alagoas e Sergipe. Na Bahia, outras ações voltadas às cidades de porte médio já haviam sido iniciadas, e, na visão de seus planejadores urbanos, tais ações eram mais sólidas do que a proposta da CNPU, pois dispunham de recursos empenhados e de captação de recursos em âmbito federal (JORNAL DO BRASIL, 1976).

Mesmo com toda a incerteza e possibilidade de transformações, o Programa Nacional continuava com sua ampla publicidade nas regiões mais “atrasadas”. Segundo notícia do jornal Diário de Pernambuco (1979), o “atraso” do nordeste em 1978, na visão de políticos nordestinos, deveria ser superado com o reforço dos programas que já estavam sendo implementados pelo governo federal, incluindo o Programa Nacional.

Essa perspectiva otimista perdurava mesmo com a desconfiança de que a falta de recursos, agravada pela crise, não seria suficiente para sustentar o Programa Nacional. Em partes, o otimismo era fruto das notícias à época – alimentadas pelo Governo Federal – que garantiam que o programa seria executado. No Jornal do Brasil, por exemplo, era noticiado que, mesmo com as notórias contenções feitas pelo Governo Federal, os principais programas teriam continuidade (JORNAL DO BRASIL, 1976).

Até agora, apontaram-se dois fatores que poriam fim ao Programa Nacional em seu nascedouro: 1) a falta de prestígio do programa frente aos políticos e técnicos federais; 2) a desconfiança dos agentes locais devido à falta de clareza e insuficiência orçamentária. **Diante de tantas desconfianças e considerando os apontamentos de (1) e (2), o que poderia justificar a implementação do Programa Nacional?**

Parte do motivo está na importância atribuída ao ato de planejar¹⁰⁶. A preocupação com o planejamento – na visão da FAUUSP¹⁰⁷, aqui representada pela afirmação de Dias – justificava-se visto que “[...] esta é a época do ‘planejamento’. ‘Planejar’ é atualmente uma palavra mágica, pois aparentemente resolve tudo. Planeja-se a família, o orçamento, as férias; planeja-se o almoço, o jantar, a compra do carro, a ida o cinema; planeja-se a Cidade” (DIAS, 1984, p. 67).

Pesquisas recentes demonstraram a força da arte do planejamento urbano para o período, seja no debate profissional, desde o início da década de 1960, seja para o Governo Federal no início da década de 1970. Analisando esse contexto, Faria afirma que o planejamento foi:

[...] primeiro, como uma **necessidade** premente para o desenvolvimento, e segundo, como um consenso entre os profissionais, certa “sincronia intelectual”, que no Brasil se consolidaria na década de 1960. De certa forma, o entendimento sobre essa necessidade caracterizou toda uma geração de profissionais que atuavam no campo do planejamento urbano – profissionais que atuaram em instituições governamentais formulando ideias [...] (FARIA, 2019, p. 45, grifo do autor)

Ao contrário de outras técnicas de previsão futura, o planejamento traria respostas mais complexas, visto que o “[...] campo do planejamento é imenso, vasto e complexo, pois a urbanização é um fenômeno igualmente intrincado na história da humanidade” (DIAS, 1984, p. 67). Nesse sentido, a relação entre o planejamento e a cidade foi aceita por diversos agentes governamentais envolvidos com a política urbana e pela sociedade em geral, ao mesmo tempo em que estabelecia interlocução com outros temas inerentes à economia nacional.

O caso mais representativo disso – do ponto de vista desta Tese e envolvendo os agentes governamentais – foi protagonizado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE ao promover o planejamento das cidades de porte médio da região. A SUDENE foi o primeiro órgão a desenvolver um planejamento urbano-regional posicionando as cidades de porte médio como importantes para a rede urbana e o desenvolvimento regional (IPEA,

¹⁰⁶ Interessa nesse momento explicar o porquê da persistência do Programa Nacional frente ao seu desprestígio. Não se busca aqui explicar o significado de planejamento, para o qual serão reservadas outras páginas a seguir.

¹⁰⁷ O posicionamento dos professores da FAUUSP é relevante neste contexto e para a interpretação do CPM, visto que eles foram responsáveis pela Avaliação do Programa em 1984 e influenciaram grande parte das posteriores interpretações sobre o Programa Nacional.

1975a)¹⁰⁸. Para o Órgão, a cidade era um tema complexo que exigia ações complexas.

Segundo José Lins Albuquerque, superintendente da SUDENE entre 1974 e 1978:

[...] a cidade já não é vista como um simples produto natural do desenvolvimento, mas como um ponto de apoio, ou como um fator determinante desse desenvolvimento; por outro lado, tal consideração deixou de ser tomada no âmbito da unidade isolada, para encará-la em termos de uma rede ou de malha urbana, cuja função espacial é mais dinâmica e mais abrangente. [...] De um ponto de vista mais prático, as linhas gerais de ação da autarquia compreende [...] coordenação de programa e projetos urbanos e controle a nível regional, do Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio [...]” (MINTER, 1977c, p. 30).

O reflexo do prestígio do planejamento também era visível na sociedade brasileira em geral, pois, “[...] de A a Z, o brasileiro se agita com uso do solo, solo criado, COGEP, CNPU, calçadão, poluição, inundação e uma imensa enxurrada festiva de opiniões e promoções. O assunto é a qualidade estimulante de ser aparentemente inesgotável [...]” (DIAS, 1984, p. 67). Assim, mesmo que o Programa Nacional estivesse imerso no desprestígio, sua raiz – o planejamento – gozava de estimas. Ainda que não fosse quisto, o Programa Nacional era entendido como necessário. Esse tipo de visão pode ser caracterizada como determinista, na medida em que se entendia que, além de necessário, o planejamento era inevitável no processo de avanços da sociedade. Para a FAUUSP¹⁰⁹,

[...] só por meio dele [do planejamento], que conseguiremos reduzir as distâncias que nos separam do desenvolvimento. Atingi-lo com recursos abundantes é relativamente simples, mas obtê-lo com riquezas escassas ou de difícil acesso, torna-se, às vezes, o desafio acima das forças de uma nação. Grandes são sacrifícios coletivos. Só o planejamento, como método para sistematizar o processo de tomada de decisão e de coordenação de ações, que nos permitirá enfrentar, de maneira criadora, a situações difíceis que nos deparam, facilitando a caminhada para o pleno desenvolvimento (RONCA, 1984, p. 32).

Nesse período, fica evidente que o planejamento estabelecia interlocuções com outras temáticas, principalmente quando envolviam o debate sobre a economia nacional. Na documentação que retrata o Programa Nacional, o tema mais citado era o “Meio Ambiente”.

¹⁰⁸ Embora tenha sido a primeira consecução de um planejamento voltado às cidades médias, ele não estava inserido em uma política nacional e configurou-se como uma iniciativa isolada. Ainda assim, a consecução demonstra a capacidade de reflexão sobre o pensamento urbanístico. Cf. “Programas prioritários para capitais e cidades de porte médio do Nordeste”, elaborado em conjunto pelo IPEA, SUDENE e CNPU e disponível na biblioteca do IPEA do Distrito Federal (IPEA, 1975a).

¹⁰⁹ A abordagem FAUUSP foi usada na Tese como forma de contextualizar o planejamento urbano na década de 1970 e 1980, mas, obviamente, existiam outras formas. Optou-se por focar na FAUUSP, pois, os documentos de Avaliação, elaborados por esta instituição devido contrato com o CNDU na vida de 1970 para 1980, são importantes fontes de informações sobre o CPM. Contextualizar o planejamento na perspectiva da FAUUSP, então, importa devido ao acervo documental consultado como fonte primária para esta Tese.

Pode-se dizer que o crescimento com a preocupação ambiental e com a cidade se retroalimentavam. Por exemplo, ao receber a homenagem de “Homem do Ano” de 1974, Reis Velloso destacou, em seu discurso, sua maior preocupação: a poluição das grandes metrópoles. Para ele, “[...] é hora de, numa tomada de consciência nacional, aliviar tensões e conter o avanço da poluição, nas regiões metropolitanas do País, notadamente o Grande São Paulo e o Grande Rio” (VELLOSO, 1975, p. 8).

Velloso toca num ponto importante sobre a compreensão das novas dinâmicas do desenvolvimento para além do puro crescimento, destacando que o “Desenvolvimento, obviamente, não é apenas produzir mais – por mais importante que isso seja. E é. Nem, mesmo, se esgota na tarefa de distribuir melhor o ‘bolo’ nacional em crescimento acelerado” (VELLOSO, 1975, p. 8). Como o tema da conservação ambiental recebia pouca atenção do Governo Federal, a preocupação maior residia na degradação ambiental provocada pela cidade e sua articulação com as pessoas. Quanto a isso, Velloso sugeriu:

É preciso, com interesse e paixão, verificar como estas máquinas de produzir e distribuir que são as grandes cidades, estão repercutindo sobre o homem e, em particular, sobre o homem comum. A isso chamaríamos de sociedade solidária, em que, de fato, homem algum é uma ilha (VELLOSO, 1975, p. 8–9).

Suas sugestões seguem no sentido de afirmar três propostas: 1) priorização das metrópoles com legislação de uso do solo, fornecimento de saneamento básico, transporte de massas e controle da criminalidade; 2) garantia de lazer e cultura – “mas nem só de água há de viver o homem metropolitano que, como filho de Deus, precisa de lazer e cultura” (VELLOSO, 1975, p. 9) e 3) atuação direta dos Governadores.

Assim como a questão ambiental estava sendo aventada como importante, outro tema que se impunha era a organização político-administrativa brasileira e seus efeitos no planejamento urbano hierarquicamente organizado e distribuído, conforme competências entre os entes federados. Para Lauro Bastos Birkholz:¹¹⁰

[...] verifica-se que de acordo com nossa tradição político-administrativa, desde a época Colonial, passando pelo período Imperial e mais claramente no período Republicano, em nossas constituições nunca houve uma referência específica à cidade como uma entidade autônoma, com governo e rendas próprias. As nossas constituições quando queriam referir-se às aglomerações urbanas, sempre falaram em município, que é uma entidade complexa, que contém diversas áreas urbanizadas, cidades e vilas, porém

¹¹⁰ Birkholz foi professor da FAUUSP e contribuiu para o pensamento do planejamento urbano na formação acadêmica. Seu posicionamento é relevante, visto que participou na avaliação do Programa Nacional promovida em 1984. Segundo afirma o autor, sua pesquisa toma como ponto de partida seu trabalho anterior intitulado “A cidade na organização político-administrativa”.

com [SIC] elas não se confundem, é uma entidade maior, mais abrangente, que além áreas urbanizadas contém áreas rurais (BIRKHOLZ, 1984, p. 105).

[...] nos estudos teóricos da 'cidade' em nosso país sempre se considerou que ela constituía uma entidade urbana, autônoma, com governo e rendas próprias, com área restrita, não englobando várias típicas rurais (BIRKHOLZ, 1984, p. 107).

O debate político-administrativo, embora na ordem do dia do pensamento do planejamento urbano, não atravessou o Programa Nacional, conforme explica o autor:

[...] Com base nesses critérios criou-se no Brasil um 'Programa de Cidade de Porte Médio', que consolidou as diretrizes para o desenvolvimento urbano e organização do território do II PND, e posteriormente explicitou este programa, na Resolução 003 de 11/09/1979, do CNDU. Nesse programa, nunca se levou em conta que admissão ativamente no Brasil, a 'cidade' não existe (BIRKHOLZ, 1984, p. 107).

Portanto, é legítimo afirmar que foi a necessidade e o prestígio da arte do planejamento urbano que garantiu a sobrevivência do Programa Nacional, a despeito de suas transformações e insuficiências.

Esse prestígio do planejamento urbano coincidia com a necessidade de uma roupagem racional e neutra para atuação estatal na cidade. E, embora o planejamento urbano buscasse assumir tal caráter, ele não estava imune às tensões autoritárias em decorrência do Regime Militar.¹¹¹ Aliás, por vezes, esse prestígio reforçava a centralização do planejamento nacional e respondia às transformações que ocorreram ao longo dos vinte anos de ditadura. No momento do surgimento da política urbana com o II PND e dos objetivos relacionados às cidades médias, começava a ocorrer uma inflexão nesse contexto. Os anos mais autoritários, até o governo do General Médici, davam lugar ao abrandamento do regime ao longo do Governo Geisel, que, à época, passou a ser chamado de “distensão” e teve forte impacto sobre a lógica do planejamento estatal na década de 1970. **O que foi a distensão no governo Geisel na sua interlocução com o Programa Nacional?**

A distensão assumia diversos significados e atuava em vários campos do governo, principalmente o político. No governo Geisel, o projeto de “distensão” poderia ser entendido como:

¹¹¹ A repressão civil e o violento autoritarismo que caracterizaram o regime militar já foram vastamente documentados e historiografados. Sugere-se a leitura de Mathias (1995) e Fico et. al. (2008). Limita-se, nesta Tese, a apontar a interlocução entre o autoritarismo e a questão urbana, especialmente aquela voltada ao Programa Nacional. Além disso, deve-se alertar que a repressão teve diferentes características ao longo do período e, buscando sintetizar o texto, preferiu-se detalhar suas características apenas durante o Governo Geisel e Figueiredo.

[...] abertura política que combinava a manutenção dos principais mecanismos de repressão e controle com a progressiva institucionalização do regime. Isto é, ao mesmo tempo que continuava usando – e fartamente – o AI- 5, a Lei de Segurança Nacional, o aparelho repressivo, promovia algumas reformas políticas nas instituições do poder como a reordenação do papel do congresso e dos partidos e a reformulação da legislação autoritária, substituindo progressivamente os chamados “atos de exceção” por outras leis que mantinham o conteúdo principal da dominação política (HABERT, 1996, p. 45).

Mathias (1995) argumenta que Geisel fazia parte do grupo militar interno que acreditava em uma “tradição liberal-democrática”. Para a autora, acreditava-se, na época, que os governos militares anteriores haviam cumprido a função de controle social e de garantir altos índices de desenvolvimento econômico pretendidos pelo Golpe Militar e, por esse motivo, a permanência dos militares no poder não se justificaria. O projeto de distensão seria, portanto, a transição para abertura política.

O termo distensão foi inaugurado por Geisel em seu discurso de 1º de agosto.¹¹² Segundo a revista Planejamento & Desenvolvimento, de novembro de 1975, “os que esperavam do chefe do Governo um pronunciamento contido nos limites estatais e antigos da política, surpreenderam-se ao ouvir falar de distensão social” (SEPLAN-PR, 1975a, p. 46). O termo, por ser pouco conhecido, gerou confusão e expectativa. As intenções de Geisel seriam:

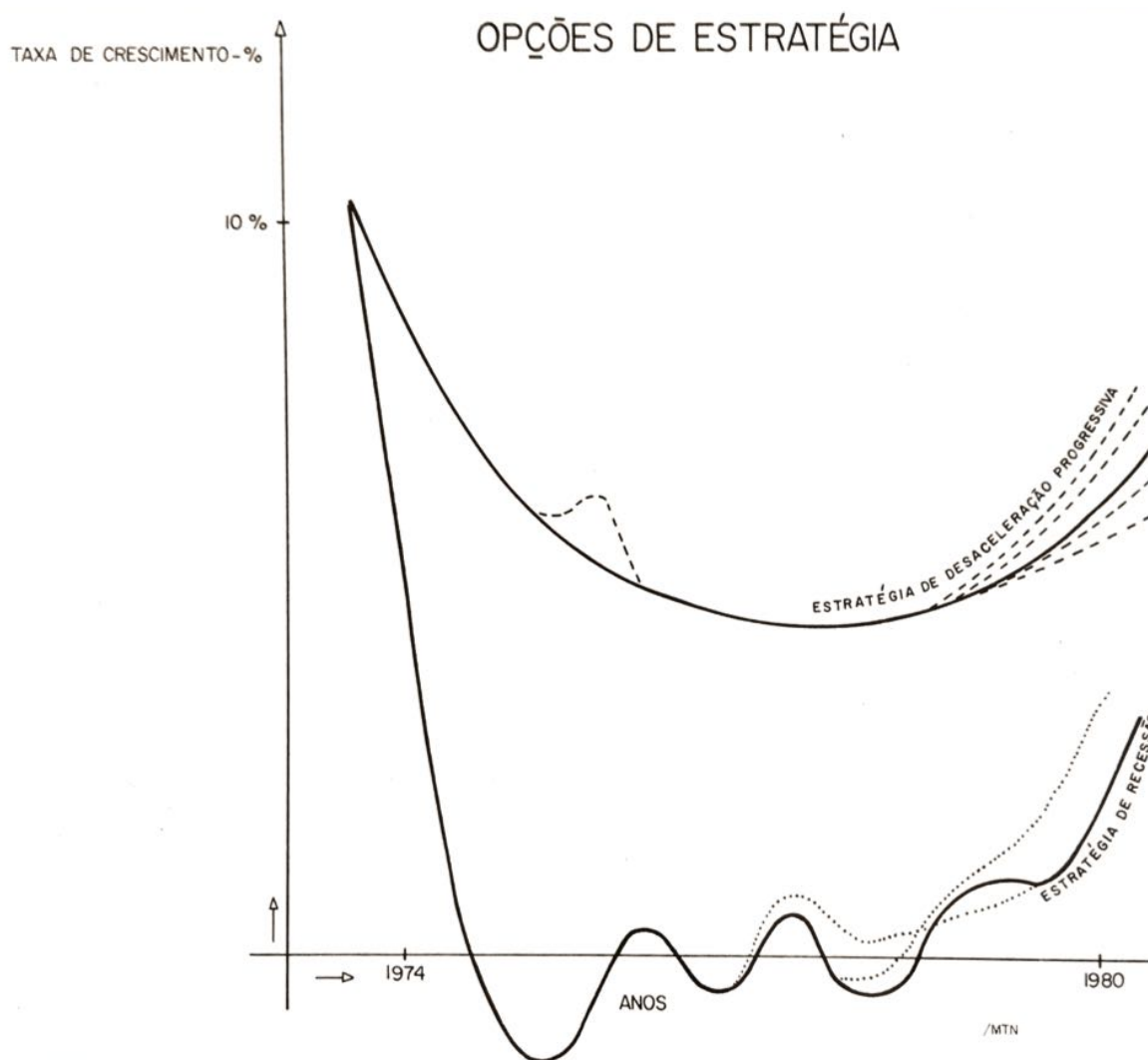
[...] o próprio Presidente se encarregou de explicar que não fazia sentido falar em distensão em limites estreitos. A distensão deve e precisa ser social. Deve estender-se a todas as camadas da população e, especialmente, às menos favorecidas. Distensão, por isso, é um conceito que abrange o político, o econômico e o social. Vai da política de desenvolvimento urbano ao planejamento habitacional. Da política de saúde e assistência ao combate e controle da poluição. Da geração de empregos ao treinamento da mão-de-obra e à política salarial. Dos programas de saneamento básico das áreas urbanas à preocupação com o transporte e ao lazer das faixas de menor renda. Na verdade, a distensão é o empenho em melhorar a qualidade de vida da população. E no momento em que o Brasil se preocupa – e muito – com o processo de desenvolvimento urbano, a distensão assume caráter prioritário em todo o planejamento (SEPLAN-PR, 1975a, p. 46).

De fato, a fala de Geisel não esclarece o que é distensão, ao contrário, recorre a generalidades para incorporar tudo o que o governo considerava vantajoso para a população, em consonância com as necessidades de desenvolvimento da Nação. Na prática, a distensão assumiu duas vertentes: uma econômica e outra social. Embora o Presidente tenha focado sua atenção na relação entre distensão e o desenvolvimento urbano – supostamente uma

¹¹² Embora seja uma novidade para a sociedade civil, o termo distensão, segundo Mathias (1995), já era conhecida e aplicada na prática militar dos quartéis.

vertente social –, a falta de clareza do discurso provocou mais impacto no âmbito do desenvolvimento econômico.

Na vertente econômica, para o Ministro do Planejamento Reis Velloso,¹¹³ “[...] o que interessa ao Governo é que a população se sinta bem. Não é essa coisa abstrata de dizer que o PIB cresceu, que a renda per capita aumentou. É ver o que está atrás disso, em termos da situação dos grandes continentes da população” (SEPLAN-PR, 1975a, p. 48). Esta explicação de Velloso não é mais esclarecedora do que a de Geisel. Na prática, a vertente econômica da distensão buscava uma solução positiva e radical para a economia brasileira. Para tanto, em discurso na Escola Superior de Guerra – ESG, Velloso lançou a proposta de desaceleração, sintetizada no diagrama da Figura 17:



¹¹³ O posicionamento de Reis Velloso sobre distensão é importante, visto que representa a visão do principal articulador da política econômica do governo Geisel.

Figura 17: Estratégias para controle da recessão por meio da distensão econômica
 Fonte: (VELLOSO, 1977)

No diagrama da Figura 17, haveria duas estratégias econômicas possíveis. A primeira – linha próxima ao eixo Anos – indica abrupta recessão após 1974 com decréscimo durante toda a década, com recuperação econômica somente no final e nos anos de 1980. Na segunda estratégia, por meio da distensão, haveria uma desaceleração progressiva e planejada, o que permitiria manter as taxas de crescimento elevadas. Obviamente, com o apoio de Velloso e o mando de Geisel, colocou-se a estratégia em curso.

Na vertente social, o tom moderado e a distensão “lenta, gradual e segura”¹¹⁴ como contraponto à repressão, prometida nos primeiros meses de governo, foi menor na prática. A dureza do discurso acusando os opositores de “irracionalidade” permeou os discursos oficiais e as Mensagens ao Congresso, mantendo a lógica do planejamento para a solução do problema urbano. Nos discursos presidenciais, a distensão social focou particularmente no desenvolvimento urbano¹¹⁵. A distensão urbana era caracterizada por:

[...] um esforço para resolver os problemas acumulados nas áreas urbanas brasileiras, especialmente nas Regiões Metropolitanas. Um esforço para reordenar esse processo de desenvolvimento urbano, não só para elevar a curto e médio prazos a qualidade de vida das populações, mas para que o crescimento futuro se faça sem atropelos e sem gerar problemas como os de hoje – na habitação, nos transportes, no saneamento básico e na saúde pública (SEPLAN-PR, 1975a, p. 48).

No segundo ano do governo Geisel, estava clara a qualidade da distensão social focada na questão urbana. Na exposição de motivos assinada pelo Ministro Chefe da SEPLAN-PR, João Paulo dos Reis Velloso, e pelo Ministro do Interior, Sr. Maurício Rangel Reis, lia-se:

[...] em nenhum momento da evolução econômica e social do País, esforço dessa magnitude foi realizado no sentido de atacar frontalmente os problemas fundamentais das grandes cidades brasileiras. Esse esforço deverá produzir efeito capaz de realizar uma verdadeira distensão urbana, tão necessária em face das dificuldades que hoje afligem os maiores aglomerados do País (SEPLAN-PR, 1975c, p. 38).

A revista Planejamento & Desenvolvimento – P&D detalhou que a distensão urbana procuraria resolver as taxas de crescimento “[...] ameaçadas pelas deseconomias de aglomeração (os investimentos necessários para o combate e controle da poluição são apenas um dos casos)

¹¹⁴ Lema utilizado durante o Governo Geisel.

¹¹⁵ Pesquisas sobre a distensão cultural e a suspensão da censura prévia mostraram que a institucionalização da Política Nacional de Cultura foi importante para que, nos anos posteriores, houvesse o aumento na demanda de pessoal qualificado, artistas e intelectuais em geral (NAPOLITANO, 2001). Nessa perspectiva, a distensão social-cultural foi mais efetiva.

[...]” (SEPLAN-PR, 1975a, p. 50), bem como a paralisia da especialização urbana das cidades residenciais. Em prol da distensão urbana, as ações governamentais seriam: 1) “A política industrial empenha[va]-se numa desconcentração espacial dos novos investimentos”; 2) “A CNPU tenta[va] reequacionar a questão do uso do solo nas regiões metropolitanas”; 3) “A política de transporte passou a dar alta prioridade ao transporte de massas. E foi criada a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, para coordenar a atuação dos vários órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos, inclusive no caso dos metrô”; 4) “A política de habitação voltou-se preferencialmente para o problema das faixas de menor renda”; 5) “A execução progressiva dos planos de saneamento [...] facilitou] consideravelmente o trabalho na área de saúde, prevenindo doenças, evitando epidemias e endemias”; 6) “A própria política industrial [...] teve] efeitos importantes na distribuição dos empregos gerados”; 7) “[...] A criação dos Centros Sociais Urbanos [...] permitiu] coordenar vários tipos de assistência e até implantar soluções para o problema do lazer das faixas mais pobres nas grandes cidades” (SEPLAN-PR, 1975a, p. 50).

A distensão urbana e a diminuição progressiva da repressão – especialmente no governo Figueiredo¹¹⁶ – foram importantes para que outras visões acerca dos problemas urbanos fossem lançadas.¹¹⁷ Até então, a visão autoritária acerca dos problemas urbanos levava as ações governamentais a poucos caminhos de atuação, especialmente aqueles relacionados à migração interna. Foi a partir da distensão que agentes de fora do governo tiveram maior abertura para fazer circular ideias sobre uso do solo, políticas urbanas, etc.¹¹⁸ Os resultados da distensão e o impacto sobre o pensamento do planejamento urbano foram apontados por

¹¹⁶ Geisel explica os motivos pelos quais a “distensão” e a diminuição da repressão haviam começado em seu governo e se intensificado no governo Figueiredo. Segundo ele, seus antecessores tentaram – por vezes, fizeram – a manobra de diminuir a segurança, mas, para eles, isso não era possível. Ele complementa que: “Não foram as mesmas, mesmo de longe, as perspectivas que se ofereceram a meu governo, desde os primeiros dias, quando ao panorama econômico mundial, tão preocupante é quase catastrófico. Em contraposição, passaram a ser relativamente menores os imperativos do fator segurança, por mais que, como demonstram evidências ainda muito recente apresentadas à opinião pública nacional, os inimigos da Nação, de seus ideais democráticos, de suas aspirações de progresso, de ordem e de paz continuem ativos de térmitas incansáveis. [...] Assim, meu governo, graças aos desvelados e ingentes esforços despendidos por meus antecessores no setor crítico de segurança interna, pôde instaurar-se em ambiente mais tranqüilo de ordem, tanto aparente como real, e por isso as perspectivas de maior concentração de esforços na área construtiva do desenvolvimento o vieram a materializar-se [...]” (GEISEL, 1975a, p. 8–9).

¹¹⁷ Inclusive, as visões conflitantes apresentadas nesta Tese são majoritariamente desse período pós-distensão. Antes disso, predomina a visão estatal na documentação consultada.

¹¹⁸ No próximo Capítulo 4, serão debatidos esses dois temas – migrações internas e outras políticas urbanas – em maior profundidade. Neste momento do texto, limita-se a apenas citá-los como influenciados pela distensão.

Espinheira¹¹⁹. Para este autor, as críticas ao modelo adotado pelo governo só foram possíveis e oportunas

[...] haja vista a tendência atual do quadro político nacional em permitir discussões a respeito de uma série de problemas, em decorrência [SIC] mesmo de um estado de lassidão das forças repressivas, em momento histórico de mudanças político-institucionais. Nota-se que não se discute, ainda, a nível mais amplo, a política urbana, embora ela esteja presente e se constitua, de fato, na essência de todos os debates (ESPINHEIRA, 1978, p. 419)¹²⁰.

A relação entre o Programa Nacional e a distensão urbana é evidente. O Programa fazia parte do modelo de desenvolvimento econômico associado ao desenvolvimento social defendido por Geisel, em que o Programa Nacional responderia a demandas do processo de urbanização que havia atravessado o Brasil nas últimas décadas, respeitando-se o binômio “desenvolvimento e segurança nacional”.

A fim de manter esse binômio, o modelo de governo militar implementava um mecanismo de segurança nacional baseado tanto no controle interno quanto no controle das fronteiras. Já o desenvolvimento pressupunha o amenizar da pobreza, que, por sua vez, evitaria o agravamento da segurança interna. Aliás, “a própria Doutrina de Segurança Nacional se formula[va] como estratégia de preservação da paz interna contra as tentativas de mobilização das massas pobres por parte de grupos subversivos ligados ao Exterior” (ANDRADE, 1989, p. 114). O general Golbery Silva confirma o temor da insegurança interna, ao afirmar que a

[...] probabilidade maior parece de fato apresentar, hoje, a guerra limitada, o conflito localizado e, sobretudo, a agressão comunista indireta que capitaliza os descontentamentos locais, as frustrações da miséria e da fome [...], insuflando-os, apoiando-os até mesmo materialmente, provocar a erupção de violentos focos de perturbação e desordem e ganhar, afinal, decisiva influência, senão desde logo o domínio ostensivo, seja através de golpes de Estados desfechados por uma camarilha que se lhe dobre às imposições, seja mediante uma longa e exaustiva guerra subversiva de terrorismo e de guerrilhas (SILVA, 1981, p. 193).

A resposta, do ponto de vista urbano, foi uma política de concentração no Rio de Janeiro e em São Paulo persistente, buscando que a instalação de equipamentos produtivos suprisse

¹¹⁹ Espinheira é sociólogo e era Técnico do Centro de Planejamento da Bahia – CEPLAB da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPANTEC.

¹²⁰ No texto em que se origina esta citação, Espinheira mostra uma visão contrária ao posicionamento do Governo Federal e de sua política urbana. Seu texto parte da explicitação do grave problema que as cidades estavam enfrentando e que se imaginava que enfrentariam nos próximos 20 anos. Para ele: “A tendência geral dos estudos e pesquisas realizados no Brasil, no âmbito dos órgãos públicos, é altamente conservadora. Pouco se tem produzido de novo. A maioria dos estudos é feita para justificar decisões previamente tomadas e para implementar programas que estejam na esfera de determinados interesses” (ESPINHEIRA, 1978, p. 418).

o mercado interno e eventualmente de outros países, numa tentativa de modernizar a economia e reduzir a pobreza. No entanto,

quase sempre a 'modernização' foi mais o resultado da integração ao grande mercado consumidor nacional (modernização dos padrões de consumo) do que da introdução extensiva de melhorias de produtividade, que permitissem a elevação dos padrões de qualidade de vida da maioria da população ou mesmo absorção de novos contingentes populacionais, com níveis mínimos de integração (FAUUSP, 1984b, p. 5).

O mesmo esquema reproduziu-se internamente nas diversas regiões, com a formação de centros regionais e regiões metropolitanas, concentrando controles de acumulação regional por meio de patamares intermediários no sistema econômico nacional. Tânia Bacelar de Araújo, ao retomar o debate na década de 1990, explica que, “ao mesmo tempo em que constatavam a **tendência a desconcentrar** a dinâmica econômica no espaço territorial do país nas últimas décadas, diversos estudos enfatizam a **crescente diferenciação interna** das macrorregiões [SIC] brasileiras” (ARAÚJO, 1999, p. 3, grifo da autora). Para Pacheco (1998), essa diferenciação permitiu a especialização de algumas cidades – as metrópoles locais ou cidades grandes – gerando “ilhas de prosperidade”, mesmo em regiões estagnadas. Paralelamente à trajetória de alteração espacial do desenvolvimento brasileiro, segundo o autor, ampliou-se a:

[...] heterogeneidade no desenvolvimento interno das regiões brasileiras, com o surgimento de “ilhas” de produtividade em quase todas as regiões, crescimento relativo maior das “antigas periferias” nacionais e uma importância maior do conjunto das “cidades médias” (PACHECO, 1998, p. 169).

As cidades de porte médio, embora em crescimento populacional e produtivo, perderiam sua capacidade de contribuição para o sistema urbano. Nesse modelo, o país fazia uma modernização sem mudar estruturalmente, assim como afirmado pela avaliação da FAUUSP:

[...] em quase todo território do país, constata-se a reprodução extensiva, com pequenas diferenças, dos padrões comuns as décadas anteriores: a) crescimento pelo avanço das frentes pioneiras, com nível de exploração rural e de concentração urbana equivalentes aos das regiões de ocupações mais antigas e b) em discreto adensamento urbano, nas regiões mais antigas, fruto da melhor integração ao mercado nacional e de melhorias igualmente discretas das técnicas de produção ou ainda, de aperfeiçoamento, bem menos discretos, nas técnicas de organização empresarial. A configuração de um país que cresce sem mudar estruturalmente ou com mudanças superficiais (FAUUSP, 1984b, p. 7).

Na prática, a área política buscou dar impulso às empresas de grande porte internacionais, nacionais privadas e estatais para que houvesse a formação da poupança, a sua concentração e reinvestimentos. Essa prática ficou marcada pela conhecida frase de Costa e Silva: “[...] que os ricos fiquem cada vez mais ricos, para que graças a eles os pobres fiquem cada vez menos pobres”.

Essa situação agravou a qualidade de vida das populações urbanas, que se concentraram e adensaram as grandes cidades, sem que houvesse proporcionalmente a melhoria dos equipamentos sociais. Otavio Ianni confirma essa perspectiva ao ressaltar “que a prosperidade do capital e a força do Estado estão enraizadas na exploração dos trabalhadores do campo e cidade. Precisamente as vítimas das ‘dificuldades agudas da fome, desnutrição, falta de habitação condigna e de mínimas condições de saúde’” (IANNI, 1989, p. 147).

A tensão entre o modelo de modernização conservador iniciado no pós-1964 e a distensão pretendida por Geisel inviabilizou esta última, pois:

O caráter concentrador terminou por marcar os mais diferentes aspectos da sociedade, extremando as desigualdades sociais: concentração da propriedade, concentração da renda, concentração de todas formas de poder, concentração industrial, de equipamentos, de serviços, de oportunidades econômicas, concentração populacional, e portanto, concentração urbana (FAUUSP, 1984b, p. 9).

É a configuração de um país na qual as mudanças, ocorrendo apenas em benefício de setores muito restritos, trazem consigo distorções e contradições excepcionalmente violentas, cujas consequências não podem ser ignoradas (FAUUSP, 1984a, p. 15).

E, de fato, as consequências não foram ignoradas pelo Regime Militar, especialmente durante o governo Geisel, em que a principal preocupação governamental era controlar a pobreza para evitar as revoltas ou revoluções e o comprometimento da segurança nacional. É por isso que, nesta Tese, se aproximaram as tentativas de fazer os “pobres ficarem cada vez menos pobres” com a implementação da “distensão urbana”. Afinal, era por meio desta última que se pretendia controlar a pobreza, sem, contudo, desfazer-se do modelo de modernização conservadora.

As cidades de porte médio cumpriram função essencial nessa distensão – modernizante e conservadora –, visto que, com elas, de um ponto de vista racional, o governo promoveria de forma mais eficaz a amenização da pobreza. Essas cidades passariam a ter uma importância

[...] até então desconhecida, seja como ‘locus’ da força de trabalho mais e mais expulsa do campo, seja como ‘locus’ da acumulação de recursos financeiros, acumulação esta concentrada principalmente na região Sudeste em detrimento das demais regiões do país, acentuando o quadro de desequilíbrios regionais existente. Essa preocupação com o equilíbrio territorial levou a seguidos pronunciamentos governamentais sobre a necessidade de desenvolver mecanismos ou intervenções que viessem a resultar numa progressiva redução das disparidades urbano regionais (FAUUSP, 1984a, p. 9).

É nesse contexto que surgiu uma gama de fatores e mesmo situações conjunturais que provocaram as modificações nas hierarquias funcionais das cidades de porte médio. Tais fatores e situações são aqui reunidos sob um processo de desenvolvimento baseado no endividamento externo, que a historiografia chama de “Milagre Econômico” – sempre com

aspas. O que foi o “milagre econômico” na interlocução entre os impactos sobre as cidades médias e consequentemente sobre o Programa Nacional?

A origem do milagre econômico está intimamente relacionada ao esgotamento e à insustentabilidade de processo de industrialização iniciado em 1955. “Esse processo, por se fundamentar na produção de bens de consumo duráveis [via] substituição dos importados, logo conduziu o saturamento [...] da capacidade de reprodução e manutenção dos índices de crescimento observados no período de 1955/62” (FAUUSP, 1984b, p. 18)¹²¹.

Após 1962, com o decréscimo econômico do país, iniciou-se o movimento de reformas sem, contudo, o redirecionamento da estrutura econômica nacional. Essas reformas voltaram-se para:

- a. o maior envolvimento da União na economia, direcionando-a segundo programas amplos, tanto a nível setorial quanto regional; b. substancial modificação no perfil da renda tributados dos Estados e principalmente dos Municípios; c. proliferação das empresas estatais que, além da prestação dos serviços públicos e bancários, intensificasse setores econômicos de base [...]; d. reformas financeira e econômica voltadas para a concentração dos bancos, o fortalecimento do mercado de capitais [...], criação de institutos de poupança compulsória [...] e voluntárias [...], indexação do câmbio, da moeda [...] e dos salários e aluguéis e mesmo dos preços [...] (FAUUSP, 1984b, p. 18).

Os seus resultados promoveram a recuperação econômica em quase todos os segmentos, com altas taxas anuais de crescimento na indústria de transformação com foco nos bens de consumo duráveis. As reformas efetuadas pelo Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG também provocaram transformações institucionais, que foram associadas a um ambiente externo favorável. Combinadamente, os três contextos engendraram o “milagre econômico” brasileiro (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008). O planejamento, protagonizado pelo I PND e II PND, contribuiu fortemente para esse cenário. O I PND encontrou:

[...] o país em franco desenvolvimento econômico (de 1967 a 1973: ‘o milagre econômico’), com este Plano o governo objetivava manter o ritmo de crescimento, de modo a atingir até 1980 o dobro da renda per capita em comparação com aquele de 1969. Pressupunha então que estes resultados alcançassem todas as classes de renda e todas as regiões da nação, levando a uma transformação social com modernização das instituições, crescimento acelerado, melhoria na distribuição da renda, dentre outros (FAUUSP, 1984b, p. 33).

¹²¹ cf. conceito de “Substituição de Importações” no Capítulo 1.

O modo como esses objetivos seriam alcançados pré-anunciavam a política urbana do II PND, na medida em que se propunha o estabelecimento de polos regionais que complementassem São Paulo - Rio - Belo Horizonte.

O II PND seguiu o mesmo modelo adotado pelo I PND, ao mesmo tempo, mostrou a situação grave de um país em processo de urbanização acentuada e com desequilíbrios regionais. Diferentemente do primeiro, o II PND encontrava um cenário urbano somado “[...] ao quadro econômico nacional em que já se podiam observar os primeiros sinais de desaceleração, acentuada pelo primeiro choque do petróleo de 1973” (FAUUSP, 1984b, p. 34). Consistiu, assim, em um esforço do governo para, de um lado, para manter alto o ritmo de crescimento do país, e, do outro, controlar a inflação já em estado crescente. Esses anseios fizeram como que o II PND adotasse uma política expansionista, objetivando o crescimento econômico, e outra contencionista, tendo em vista o controle da inflação. O objetivo central dessa política se associava ao binômio copiosamente difundido no período: o **Desenvolvimento e a Segurança**, ao qual as próximas páginas são dedicadas.

Em “Mensagem ao Congresso”, Geisel busca definir o que se entendia pelo binômio:

Os governos oriundos da revolução de 1964, todos eles, procuraram ser fiéis ao mesmo ideário político que se tem sintetizado no binômio do Desenvolvimento e da Segurança – revivida síntese programática, ao sabor de modernas conceituações, do lema da bandeira nacional e que busquei quantificar na fórmula hierarquizaste mais atual, de “um máximo de desenvolvimento possível, com um mínimo de segurança indispensável (GEISEL, 1975a, p. 7).

Daí, parece-me justo admitir-se que este mínimo de segurança, variável no tempo e no espaço, deixará margem mais ou menos ampla às atividades, recursos e esforços que se possam consagrar ao desenvolvimento, em cada momento ou trecho da trajetória evolutiva do País, inclusive sob a ação de múltiplas forças externas que constituem o condicionante panorama internacional [...] (GEISEL, 1975a, p. 8).

O **Desenvolvimento** se justificava pela manutenção do “milagre econômico” associado a uma faceta integral e humanista. Isto é, humanista “[...] sobretudo nos seus fins, uma vez que o homem, na atualização de todas as suas potencialidades, [...] foi] o objeto supremo em proveito do qual os maiores esforços [...] deveriam] ser coordenados e multiplicados” (GEISEL, 1975a, p. 9), e integral, porque deveria “[...] combinar, organicamente e homoganeamente, todos os setores – políticos, psicossocial econômico – do desenvolvimento do cidadão e da comunidade nacional” (GEISEL, 1975a, p. 10).

Apesar do discurso em prol da preocupação equilibrada entre os campos de atuação do governo, a mensagem do presidente de 1975 evidenciava que o debate urbano ainda não estava consolidado. As menções mais notórias foram quanto à atuação do BNH no enfrentamento da inadimplência dos mutuários de mais baixa renda e sobre a aprovação da

Lei Complementar nº20, que estabeleceu normas gerais para a reorganização territorial do país (GEISEL, 1975a). Não houve destaque para a política de cidades de porte médio ou para a reorganização efetiva da rede urbana. Por conclusão, a questão urbana – incluindo um possível programa para cidades de porte médio – não faria parte do modelo¹²² para manutenção do “milagre econômico”. Ainda assim, o Programa Nacional recebeu influência desse contexto conjuntural, visto que surgiu “[...] a partir do modelo de desenvolvimento econômico e social, das estratégias regionais específicas concernentes à Política Urbana concebidos pelo II PND e, também, pelas diretrizes de atuação que orientam a Comissão” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 21). A Comissão em questão era a CNPU, criada sob os auspícios do II PND.

O lançamento do Programa Nacional formulado pela CNPU já esclarecia as suas principais preocupações para garantir o desenvolvimento urbano e perpetuar o milagre econômico. Nesse sentido, a CNPU buscava contrapor o sistema urbano dominante no País, caracterizado:

[...] por excessiva concentração em regiões metropolitanas institucionalizadas e/ou áreas que funcionam como tal. Em decorrência, observa-se sensível desequilíbrios regionais [SIC], originando um quadro espacial urbano – de um lado – com sérios problemas de congestionamento, e superpopulação, em detrimento da qualidade de vida de seus habitantes e do equilíbrio social; de outro lado, marcado pelos vazios interiores –, incapaz de sustentar um processo adequado de desenvolvimento (SEPLAN-PR, 1976c, p. 21).

Assim como defendido no governo Geisel, o desenvolvimento possuiria, também, uma dimensão social, que Mols (1979) buscou definir. O seu texto exige, no entanto, algumas ressalvas.

Mols se dedica a investigar a contribuição do Geisel para a questão social, em suas palavras: “São estes os dois objetivos que temos em mente: divulgar o pensamento social do Presidente Ernesto Geisel e incentivar o Serviço Social a apoiar-se nele para investidas no campo social” (MOLS, 1979, p. 9). Trata-se, portanto, de um apanhado de feitos do governo tidos como bons ou necessários, em tom propagandista. Embora se dedique ao tema cidade, as fontes utilizadas são restritas, resumindo-se principalmente aos discursos presidenciais divulgados anos antes pela Imprensa da Presidência da República, dentre os quais se destacam o

¹²² O relatório da mensagem trouxe alguns detalhes sobre a “política urbana” implementada por meio de ações isoladas. Ela estava a cargo do BNH, focado nos programas de lotes urbanizados, aquisição de terrenos, urbanização de conjuntos habitacionais e financiamento de equipamentos públicos. Nota-se que não havia uma articulação com uma política urbana por não se relacionar diretamente com os objetivos gerais das políticas públicas.

discurso proferido na assinatura do contrato de financiamento entre BNH e Companhia de Saneamento Básico de São Paulo e o discurso para abertura do Simpósio sobre o Homem e a Cidade organizado pela Fundação Milton Campos. Além de concordar com a política social adotada, o autor explicou alguns movimentos que o levaram a isso:

Há duas idéias principais: conter e ordenar o crescimento. Já vimos, anteriormente que o homem brasileiro goza de liberdade de trânsito no território nacional e que ele usa largamente desta liberdade; outrossim estas correntes migratórias saíam irremediavelmente de regiões menos desenvolvidas para áreas mais adiantadas. Resta porém, uma outra opção: a ação preventiva definida pelo Presidente no dia 26 de novembro de 1976, quando da abertura do Simpósio sobre Política urbana. Esta ação preventiva poderia a longo, ou até médio prazo, conter e ordenar essa vontade migratória do brasileiro (MOLS, 1979, p. 76).

Segundo Mols, a “visão humanista” que Geisel ambicionava era mais fortemente expressa na dimensão social do desenvolvimento. Na Mensagem ao Congresso de 1976, ele reforça essa visão ao afirmar:

Tudo isso, dentro de uma filosofia, bem alicerçada, da expansão permanente de uma economia de mercado, com apoio decidido ao capital nacional, em particular à pequena e média empresa que precisam crescer e consolidar-se. E – o que mais importa ainda – com uma “visão humanista do desenvolvimento da Nação” que promova a melhoria das condições de vida do povo, principalmente das classes de recursos mais escassos, seja nas cidades como nos campos (GEISEL, 1976, p. VIII).

A dimensão social exercia mais impacto sobre as cidades médias do que a dimensão urbana do desenvolvimento. Para o Governo, investir na cidade era um investimento social¹²³, e, portanto, ao analisar os discursos de Geisel no Simpósio “O Homem e a Cidade”, Mols apontou que o estímulo ao desenvolvimento das cidades de porte médio

[...] corresponde à ação de caráter preventivo destinada a descongestionar futuramente as superlotadas cidades de grande porte. Os êxitos dos objetivos [...] dependem de uma série de causas, entre as quais indica o Presidente como principal a econômica e a social. Em outras palavras para que esta diretriz possa ter sucesso é necessário que o lado econômico consiga sustentar o social; senão entraríamos de novo no desequilíbrio característico das metrópoles (MOLS, 1979, p. 80).

O fim do “milagre econômico” não foi suficiente para encerrar o Programa Nacional, especialmente porque não se declarou oficialmente o seu fim, isto é, tinha-se “[...] a ilusão de que o Estado autoritário, com todos os mecanismos fiscais humanitários em mãos,

¹²³ Por vezes, os dois temas – social e urbano – se confundiam, devido às poucas fronteiras que os separam. Entretanto, como se está falando de sistema urbano do ponto de vista econômico, preferiu-se diferenciar o que é desenvolvimento urbano voltado à economia e desenvolvimento social voltado à amenização da pobreza. A diferenciação se justifica, pois, as políticas econômicas – e urbanas – eram definidas e executadas em órgãos federais diferentes da política social. Adotou-se, portanto, uma diferenciação do ponto de vista institucional, que ficará mais clara no Capítulo 4.

conseguiria manter o ‘milagre’ e sobrepor-se à crise não apenas interna, mas mundial” (FAUUSP, 1984b, p. 23).

Essa “ilusão” orientou a atuação dos agentes no interior do Estado. Por exemplo, na perspectiva econômica, Mário Henrique Simonsen anunciava que, para manter o Milagre, era necessário apenas solucionar cinco grandes problemas do Brasil:

- 1) a manutenção de taxas satisfatórias de crescimento do produto e do emprego; 2) a sustentação de um vigoroso programa de investimentos em infraestrutura capaz de assegurar maior desenvolvimento futuro e menor dependência externa; 3) a redução do ritmo inflacionário; 4) a melhoria da distribuição de renda; 5) o ajuste do balanço de pagamento e o equacionamento do endividamento externo (SIMONSEN, 1976, p. 3).

A despeito da administração da receita para perdurar o “milagre”, apontada por Simonsen, os problemas se aprofundaram. O endividamento persistia por meio de empréstimos vultuosos para financiar a implantação de **Projetos Especiais**, com alto nível tecnológico e de manutenção a longo prazo. Somente com o segundo choque do petróleo, em 1979, ficou evidente o equívoco quanto à decisão por tais empréstimos. Neste período, os países industrializados reagiram fortemente, com diminuição das remessas de recursos. Por consequência, alguns dos **Projetos Especiais** previstos no II PND – base do modelo do “milagre econômico” – foram abandonados, como a Transamazônica e a Perimetral Norte, outros entraram em ritmo lento ou estagnaram, como ferrovias de aço e siderúrgicas, e outros ainda permaneceram inacabados ou apenas parcialmente implantados, como as termoeletricas Itaipu e Carajás.

Para Tavares e Assis (1985), havia uma incompreensão sobre a natureza do investimento público, impedindo a correta avaliação dos resultados do II PND. Ao investir em diversos setores para induzir a economia e adquirir equipamentos e serviços especializados de engenharia e projetos da iniciativa privada, seria necessário, “para que a capacidade da indústria privada provedora se mantivesse plenamente ocupada ou em expansão, [...] que o investimento público crescesse indefinidamente, descolado do seu próprio mercado” (TAVARES; ASSIS, 1985, p. 62). Ainda segundo os autores:

Embora, dito dessa forma, pareça um objetivo sem sentido, essa era a premissa implícita do II PND ao induzir a instalação subsidiada de um vasto parque de produção de base de capital a partir de uma demanda concentrada sob forma de megaprojetos do setor público. A descontinuidade era inevitável: ou o setor público escalaria no investimento inútil, num segundo momento, ou o parque industrial de que era o mercado ficaria ocioso (TAVARES; ASSIS, 1985, p. 62).

A estratégia de implantação de **Projetos Especiais** financiados com recursos de empréstimos, visando ao retorno a longo prazo, mostrou-se ineficiente, especialmente devido à exacerbação do endividamento necessário para manutenção de tal escalada de

investimentos. Para Tavares e Assis (1985), as empresas estatais, de economia mista e as autarquias federais, como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, foram utilizadas largamente para os investimentos por meio da captação de recursos externos durante a década de 1970.

Como eram também o instrumento principal de execução do II PND, os objetivos aparentemente contraditórios de equilíbrio externo e rápido desenvolvimento interno conciliavam-se nessa personalidade esquizofrênica que passou a dever cada vez mais em dólares e a aplicar cada vez mais em cruzeiros, para satisfação simultânea de banqueiros, construtores e grandes fabricantes de equipamentos (TAVARES; ASSIS, 1985, p. 57)

A prática não foi bem sucedida devido aos atrasos consecutivos na entrega das obras e à multiplicação dos valores necessários para sua implantação. Conseqüentemente, os projetos não maturaram e não pagaram “com sobra” os empréstimos (HERMANN, 2005; TAVARES; ASSIS, 1985). O resultado disso foi que, em 1983, perto do fim do Programa Nacional, o Governo Federal já não tinha mais capacidade política¹²⁴ de gerir e financiar o Programa, o que culminou com o governo brasileiro refém do sistema financeiro internacional, da interveniência do FMI¹²⁵ e com o esforço em administrar a dívida externa (TAVARES; ASSIS, 1985).

¹²⁴ Não tinha capacidade política, pois, à época, iniciaram-se “críticas pertinentes à política econômica do endividamento externo excessivo e irresponsável”, embora “a esmagadora maioria do empresariado se alinhava ao coro dos que acreditavam, ou fingiam acreditar, que a administração da dívida externa estava sob controle, apoiava a política monetária restritiva e manifestava uma tolerância estóica [SIC] com relação às altas taxas de juros, por entender que isso favorecia o combate à inflação. Como de hábito, aplaudiram o caráter conservador da política e protestavam contra seu lado progressista” (TAVARES; ASSIS, 1985, p. 62).

¹²⁵ Segundo a FAUUSP (1984b, p. 25), “a interveniência do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1983 na administração da dívida externa acarretou em forte interferência na condução da política econômica nacional, com conseqüente influência no maior achatamento dos salários reais e diminuição dos subsídios estatais, de um modo geral, caracterizando-se definitivamente a ‘estagflação’. A administração da dívida externa tem concentrado parcela substancial do esforço do governo, com desgastes sucessivos face às dificuldades externas” (FAUUSP, 1984b, p. 25). O papel do FMI não se descola de outras agências como o Banco Mundial – BM e a Organização Mundial do Comércio – OMC. Para Chang e Ramalho (2009, p. 30), “mais importante do que seu peso exato é a pretensão dos países ricos de estabelecer as regras de toda a economia global. Por exemplo, os países desenvolvidos induzem os mais pobres a adotar política individuais ditando as condições para o auxílio externo ou oferecendo-lhes acordos comerciais preferenciais em troca de ‘bom comportamento’ (a adoção das políticas neoliberais). Mais importante do que determinar as alternativas para os países em desenvolvimento é o que chamo de “Trindade Profana”, representada pelas organizações multilaterais [... FMI, BM e OMC]. Apesar de não serem fantoches dos países ricos, a Trindade Profana é, em grande parte, controlada pelos países ricos e, então, eles determinam e acabam por implementar políticas de Maus Samaritanos nos países em desenvolvimento”. O argumento de Chang e Ramalho, embora tenha intenção de análise contemporânea, coaduna com a abordagem desta pesquisa e da FAUUSP, no período em análise, considerando o papel determinante do BM no CPM pós-1979.

Embora o resultado não tenha logrado êxito, ainda assim é possível notar que os Projetos Especiais influenciaram profundamente a estruturação do Programa Nacional, seja no âmbito do discurso ou na programação das ações. **Como os Projetos Especiais promovidos durante o “milagre econômico” exerceram influência no Programa Nacional?**

Os pressupostos do Programa Nacional, baseados na estratégia de indução, pressupunham uma correlação entre a cidade e os processos de desenvolvimento econômico. Considerando que o poder público não tinha competência de intervir diretamente nas cidades – na proporção como se imaginava ser necessário –, tomou-se como pressuposto que os investimentos privados ou públicos seriam induzidos por meio de investimentos estratégicos do Governo Federal. O Programa Nacional alimentava essa estratégia ao supor que a “[...] ação integrada do governo federal e estadual nos municípios induzisse a localização nas cidades escolhidas de iniciativas provenientes de órgãos governamentais setoriais como BNH, EBTU e outros” (FAUUSP, 1984b, p. 212). Nas cidades que não eram de fato polos, a indução de investimento também buscava “[...] fazer com que essas cidades atingissem certos níveis de infraestrutura urbana e de escala” (SERRA, 1991, p. 88).

Nesse sentido, as ações promovidas pelo Programa Nacional perpassavam a criação das Unidades de Administração do Subprojeto – UAS¹²⁶, “[...] as quais deveriam elaborar um diagnóstico da situação e propor um programa de investimentos” (SERRA, 1991, p. 95). Os estudos realizados pelas UAS apontavam, num sentido amplo, “os objetivos relacionados à dinâmica regional, para promover o desenvolvimento de determinadas áreas e minimizar as diferenças regionais tendo em vista a integração nacional” (FAUUSP, 1984a, p. 10). A análise da programação e dos resultados desses estudos evidencia que, quase sempre, as propostas inseriam-se na área de transporte e de saneamento. Acreditava-se que tais tipos de projetos seriam os mais indutores, visto que o transporte promoveria vantagens logísticas para a região e o saneamento traria qualidade do ambiente urbano, para que as precariedades evidenciadas nas metrópoles não fossem replicadas nas cidades de porte médio. Para que a indução fosse praticada por meio do transporte e do saneamento, diversos órgãos atuariam na implementação das obras necessárias.

A implementação de infraestrutura de transporte e de saneamento já era rotina de órgãos como, respectivamente, o MINTER – responsável por administrar o Fundo de Desenvolvimento de Transporte Urbano – e o BNH, portanto, o principal objetivo era induzir

¹²⁶ As UAS serão objeto de investigação mais aprofundada no Capítulo 4 e na Parte C. Elas eram os organismos locais de administração do CPM durante todos os seus momentos.

os investimentos desses órgãos. Mas não ficou “[...] claro, contudo, se essa obra não teria sido feita, mesmo na ausência do programa” (SERRA, 1991, p. 95).

A análise da FAUUSP buscou avaliar até que ponto o Programa Nacional induziu a aplicação dos recursos federais nas cidades de porte médio. Para isso, analisou os recursos investidos e não controlados pelo município ou pela CNPU/CNDU. A expectativa era verificar se os investimentos iniciais do Programa Nacional tiveram capacidade de reordenar os demais investimentos. Assim como Serra, a pesquisa chegou à conclusão de que:

Podemos observar que os convênios não retratam essa expectativa senão em situações isoladas que não são a regra dos compromissos assumidos. Por outro lado, de modo geral, não se notou nas cidades estudadas nenhum acréscimo de atividade dos órgãos setoriais em função do programa (FAUUSP, 1984c, p. 136).

Mesmo após o governo Geisel e as transformações na política urbana de Figueiredo, o Programa Nacional continuava a alinhar-se com a estratégia de indução. Por exemplo, a primeira solução apresentada pelo Ministro do Interior Andreazza relacionada às cidades de porte médio era:

Não se trata de frear o crescimento das grandes metrópoles. Trata-se de atentar mais para os aspectos qualitativos do desenvolvimento, de forma que seu crescimento seja obtido com melhoria da qualidade da vida. Trata-se de orientar os investimentos, coordenadamente, de modo a induzir o maior crescimento relativo das cidades de porte médio e dos núcleos urbanos interiorizados. Obtendo-se, assim o que talvez se possa, com propriedade, chamar de descompressão urbana (ANDREAZZA, 1984b, p. 56)¹²⁷.

Nesse momento, Andreazza acrescentou outra forma de operacionalizar a indução, recorrendo a instrumentos legais e financeiros e mecanismos de coordenação executiva, dentre os quais eram aplicáveis ao Programa Nacional: “a execução, de forma **descentralizada**, da programação do desenvolvimento urbano, inclusive mediante a transferência, pela União, aos Estados e Municípios, de recursos e encargos executivos” (ANDREAZZA, 1984b, p. 58, grifo nosso). Assim, o Programa Nacional funcionaria como um “Projeto Especial”, que buscava induzir investimentos menores ou de outros projetos especiais, por meio de investimentos maciços no desenvolvimento urbano. Os Estados e os Municípios seriam responsáveis por executar tais projetos, com recursos de transferências da União.

¹²⁷ Referente ao ano de 1979. As demais propostas de Andreazza eram: 1) corrigir os desequilíbrios no interior das cidades, resultantes da insuficiência de infraestrutura; e 2) eliminar gradativamente o problema. “Esses três aspectos da problemática urbana no País – a excessiva concentração urbana, a insuficiência de infra-estrutura e de serviços intra-urbanos e a pobreza urbana – são os que devem merecer, do atual Governo, conforme orientação de Vossa Excelência, Senhor Presidente, atenção prioritária” (p. 57).

Havia uma série de problemas nas transferências que afetaram o Programa na perspectiva dos “Projetos Especiais” nacionais. Na medida em que se delegou ao município a decisão da alocação dos recursos, perdeu-se a capacidade de investimentos para a promoção regional. Ao avaliar essa questão, a FAUUSP afirma: “[...] a ótica municipal está voltada para uma problemática mais imediata, distante dos grandes (e teóricos) objetivos nacionais que não se traduz em investimentos correspondentes as expectativas” (FAUUSP, 1984b, p. 214).

Além disso, a descentralização afirmada por Andreazza não pressupunha total autonomia dos Estados ou Municípios. Ao contrário, os mecanismos de indução – e mesmo os de transferência – estavam inseridos em uma lógica de centralização no Governo Federal.

A leitura sobre a centralização de recursos e de planejamento no Governo Federal não é contribuição inédita desta Tese. Geraldo Serra, em uma das poucas avaliações sobre o Programa Nacional em 1991, apontou com ênfase o “centralismo autoritário”. Aliás, seu livro “Urbanização e Centralismo Autoritário” utiliza-se do Programa Nacional e de outras ações de planejamento do Governo Federal como argumento para evidenciar a centralização. Segundo o autor, ao buscar intervir no processo de urbanização, o centralismo utilizava um conjunto de “parafernalias” (SERRA, 1991)¹²⁸, tais como: 1) o planejamento e os Projetos Especiais como medida de superação do subdesenvolvimento; 2) os efeitos da deformação do sistema urbano causado pelo processo de migração e urbanização acelerada; 3) a promoção de um tipo de política urbana limitado, que se debaterá a seguir.

Para Serra, “[...] as autoridades aderiram rapidamente à ideologia do planejamento, muito convenientemente para uma associação de militares tecnocratas” (SERRA, 1991, p. 13). O planejamento de caráter militar e tecnocrata seria a solução para superação da situação do subdesenvolvimento, que era apresentada como resultado de irracionalidade e incompetência administrativa. A adoção do planejamento foi uma forma de autoritarismo na medida em que:

Ao declarar **irracional** a realidade destes, praticam a mais sutil das espoliações roubam-lhes o privilégio da razão, justamente a riqueza que deveria valer às nações retardadas como força intelectual para superar o

¹²⁸ Embora Serra seja persuasivo, o texto consultado foi uma produção isolada do autor. Em textos futuros o autor não caminha para um debate aprofundado sobre o papel do Governo Militar centralizado – “centralismo autoritário”. Nem mesmo em textos anteriores fez afirmações enfáticas como no livro “Urbanização e Centralismo Autoritário”. Por exemplo, no texto de 1987, intitulado “O espaço natural e a forma urbana”, o autor chega a versar sobre o acúmulo de poder devido ao controle dos recursos, mas centra-se especialmente na questão alimentícia; falou, também, sobre algumas iniciativas de urbanização dos militares, no entanto furtando-se explicitamente a aprofundar o que leva os militares a tomarem aquelas decisões. Ainda assim, o conteúdo do livro demonstra importante documentação consultada, o que por si só é suficiente para utilizá-lo como fonte privilegiada. Por este motivo, preferiu-se utilizar o texto de Serra como fonte documental.

estado de pobreza, isto é, para se desvencilharem das cadeias de espoliação (PINTO, 1960, p. 71, v. 2 apud SERRA, 1991, p. 147, grifo nosso).

Do ponto de vista da política urbana, as ações do governo federal enfocavam a questão de dois diferentes pontos de vista: a produção do espaço urbano ou a complementação do espaço existente e o planejamento do crescimento urbano. No caso deste último, propôs-se o Plano Diretor Integrado, aos moldes da SERFHAU. “[...] Os Municípios foram verdadeiramente coagidos a elaborar os seus planos diretores” (SERRA, 1991, p. 77). Alguns resultaram em ações práticas, já outros – estima-se que a maioria – não alcançaram os efeitos pretendidos pela política da SERFHAU. Quanto à complementação urbana, em um momento mais tardio desse processo, pode-se citar o caso do Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – CURA e, em particular, o Programa Nacional.

Jorge Francisconi e Maria Adélia Souza designavam tais ações de “política urbana”, ao defenderem que existia uma política urbana “de fato” no Brasil. Eles baseavam sua posição no reconhecimento de fatores como os recursos aplicados, as normas, a legislação e os programas criados e executados. Mas, para Celina Maria Souza, “[...] o caráter setorializado desses fatores, conforme assumido pelos próprios autores, invalida a concepção de uma política urbana, cuja principal característica deve ser o seu caráter integrador” (SOUZA, 1979, p. 290), diferentemente do que se fazia a partir dos Projetos Especiais.

É nesse sentido que alguns profissionais passaram a não considerar esses fatores como a efetivação de uma política urbana (CINTRA; HADDAD, 1978; SINGER, 1977). Souza (1979), por exemplo, criticou a política urbana baseada quase que exclusivamente nos transportes e no falido controle migratório. Para a autora, só haveria política urbana se esta resultasse da organização governamental. Porém, mesmo quando a questão urbana era posta como caráter estrutural para a decisão, as regras para a futura decisão já estavam estabelecidas de antemão. Por esse motivo:

[...] utilizando-se a classificação corrente em políticas públicas, pôde-se dizer que a política urbana brasileira é caracterizada, por vezes, como uma ‘**não-política**’ (ou uma ‘não-decisão’), já que o sistema decisório geral se omite frente às questões que lhe são colocadas (SOUZA, 1979, p. 290, grifo nosso).

Souza (1979) identifica ainda quais são as dificuldades para a elaboração de uma política urbana e como estas dificuldades impactaram o modelo de planejamento baseado nos Projetos Especiais: 1) a organização funcional do governo, baseado em setores e aliado à proliferação de entidades e mecanismos descentralizados, no interior do Governo Federal, provoca a formulação de políticas ambíguas e até mesmo conflitantes; 2) essa estrutura definiu Programas e Projetos Especiais contrários aos interesses das comunidades, devido ao enfraquecimento político e financeiro dos governos locais e estaduais; 3) as teorias de

crescimento regional foram apenas derivações de teorias de crescimento econômico; 4) era difícil provar ou mesmo refutar a existência de situações nocivas para as metrópoles, como a deseconomia; 5) não existiu um grupo para a definição de uma política urbana, mas diversos grupos, que possuíam interesses conflitantes; 6) a política urbana implicaria em custos e benefícios para quem – ou contra quem – ela se dirige; 7) havia dificuldade em compatibilizar os objetivos da política urbana e da econômica.

Apesar da pertinência crítica do argumento de Souza, ao apontar as dificuldades e deficiências da política urbana brasileira, o resultado de suas análises – numa perspectiva propositiva – redundaram nas ações que o Governo Brasileiro praticava. Num tom otimista, ela propôs que “[...] a política urbana brasileira deveria estar assentada em dois pilares: a atenuação aos desequilíbrios regionais e a contenção da concentração urbana em algumas regiões do país” (SOUZA, 1979, p. 293). Trata-se exatamente do que o governo buscava implementar, inclusive com o Programa Nacional.

As propostas de Souza apontam para a possibilidade de algumas críticas às políticas promovidas durante o Programa Nacional. Mas, ainda que pertinentes, mostram que as pesquisas em planejamento urbano divulgadas ofereciam respostas alternativas limitadas. Aliás, eram comuns as divulgações de pesquisas sobre planejamento urbano que reforçavam a centralização, sejam aquelas financiadas pelo próprio regime ou de pesquisadores que concordavam com seu *modus operandi*¹²⁹. **Quais os pensamentos divulgados nessas pesquisas para a promoção do planejamento urbano e seus impactos no Programa Nacional?**

Nesse período, são vários os exemplos de divulgações que redundavam nas mesmas respostas e, de certa forma, legitimavam a atuação do Governo Militar. Em caráter representativo, apontam-se três casos: 1) eventos patrocinados por civis apoiadores do regime, como o Seminário “O Homem e a Cidade”, produzido pela Fundação Milton Campos; 2) as publicações que criticavam a cidade e a atuação governamental, mas que resultavam no reforço à centralização do planejamento; 3) as pesquisas sobre política nacional, como aquelas desenvolvidas pela Escola Superior de Guerra – ESG.

Entre 25 e 28 de novembro de 1975, Ney Lopes coordenou o Simpósio sobre política urbana, organizado pela Fundação Milton Campos, um dos braços do partido Aliança Renovadora

¹²⁹ Desconsiderou-se o rico debate da rede de profissionais – promovido principalmente pelo IAB e IBAM –, que propunham visões alternativas para condução da política urbana, pois não se identificaram documentos que relacionem essa rede ao Programa Nacional.

Nacional – ARENA do Governo Militar. O objetivo do evento era “analisar e discutir o processo de urbanização, de modo particular os problemas políticos, legais e institucionais que daí decorrem” (LOPES, 1975, p. 6). Pretendia-se extrair das discussões subsídios que poderiam servir de roteiro à elaboração de proposições e normas, com vistas ao encaminhamento do problema urbano.

O seminário partiu do princípio do papel preponderante do Estado na fixação do homem nas cidades, perspectiva que, no evento, foi inaugurada pelo Deputado Célio Borja – frequentemente referenciado por outros expositores ao longo do Simpósio –, quando afirmou que “[...] no Brasil, o Estado precede a Nação, ou seja, o aparato administrativo se estabeleceu antes que houvesse uma população que ele jurisdicionasse. A população ocorre em função da presença do Estado” (LOPES, 1975, p. 32). A partir daí, o Seminário concentrou-se no papel do Estado no processo de urbanização, especialmente na perspectiva do Governo Militar.

Focaram-se os problemas das cidades grandes, particularmente as metrópoles. Por exemplo, Eurico de Andrade Azevedo, em referência a Célio Borja, afirmou que:

[...] o homem procura a cidade para realizar seus ideais de espírito e buscar melhores condições de vida. Mas o que encontramos, hoje, é que aquilo que a cidade oferece, na teoria, a cidade grande – a metrópole – nega, na prática, porque o operário, que trabalha oito horas por dia, que passa quatro a cinco horas nos meios de transporte, não tem condições de auferir as vantagens que a cidade lhe ofereceria, teoricamente (LOPES, 1975, p. 48).

Para Figueiredo Ferraz, a situação estaria se tornando insuperável, visto que “[...] a cobra estava muito feliz: não precisava mais se mover para conseguir alimento. Certo dia, apavorada, percebeu que comia a si mesma, pela cauda. (De um conto caboclo)” (LOPES, 1975, p. 81). Com isso, Ferraz alertava que a

[...] urbanização, assim generalizada, e através da qual o homem procura nas cidades o que o campo não mais lhe pode propiciar na sua marcha ascendente, é incontestavelmente um testemunho insuspeito de desenvolvimento. E, com conseqüência, não cabe mais separar o conceito de urbanização do conceito de desenvolvimento. Erro seria identificá-los: o último é condição necessária do primeiro, ainda que não condição suficiente (LOPES, 1975, p. 82).

Ao vincular urbanização e desenvolvimento, Ferraz enveredou para o debate sobre as migrações, pois o desenvolvimento seria o responsável por alimentar o imaginário da população de que as maiores vantagens estavam nas cidades grandes e urbanizadas – mesmo que, naquele momento, reconhecidamente precárias. Para ele, esse processo migratório não estava sendo amortecido, mesmo com os esforços governamentais até então recentes. Na maioria das exposições orais, o Seminário reforçou a política migratória adotada pelo governo, que deveria equilibrar o processo de urbanização. De fato, o Seminário “O

Homem e a Cidade” terminou assim como começou, isto é, não fez senão reforçar o que a ARENA já considerava como óbvio e necessário. Posições voltadas ao campo – que foram apresentadas como mais “radicais” nos Eventos – foram obliteradas no Relatório Final.

Essa perspectiva do Relatório Final foi confirmada pela divulgação dos resultados pela Revista Interior do MINTER. Na edição de setembro e outubro de 1979 (MINTER, 1979), afirma-se que houve reflexões que se direcionavam ao fortalecimento do campo, com programas que posicionaram a atividade rural como o principal motor da economia. Mas este pensamento não era predominante, e mesmo as poucas propostas voltadas ao campo estavam relacionadas ao controle pela Política de Migração para a cidade, por meio da “[...] redução da migração rural-urbana, buscando o desenvolvimento da agricultura, elevando os níveis de produtividade, e procurando valorizar a vida rural, com ênfase aos pequenos e médios produtores” (MINTER, 1979, p. 39).

Era de se esperar que os eventos “científicos” promovidos pelo Governo Militar reforçassem sua perspectiva do processo de urbanização, como de fato o fizeram. Outro exemplo é o caso do “Seminário sobre Desenvolvimento Urbano”, promovido pelo Banco do Nordeste do Brasil com a cooperação do Ministério do Interior, da SUDENE e da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana em 1977. Neste seminário, a dificuldade em debater a questão do desenvolvimento chegou a ser observada: “Difícilmente poderia haver fácil concordância nos debates de um tema de tamanha amplitude, tão complexo e controvertido como o desenvolvimento urbano” (MINTER, 1977b, p. 28), vide Figura 18, que ilustra o conflito. Entretanto, essa observação não promoveu alterações substanciais nas políticas – especialmente no Programa Nacional – e na atuação dos órgãos nos anos subsequentes.

A centralização não só provocou a homogeneização da visão sobre a questão do desenvolvimento urbano, como também impossibilitou que múltiplas visões constituíssem o governo, com argumentos que se relacionavam “à ameaça comunista”. Um caso exemplificativo foi a interveniência do Serviço Nacional de Informações – SNI na seleção de funcionários, inclusive impedindo a contratação de Francisco de Paula Barreto Filho para a CNPU, por suposta “infiltração comunista”, assim como apontam os arquivos da Ditadura recentemente divulgados (vide Figura 19).


O debate sobre a questão urbana era complicado na visão do MINTER, que, em 1977, era responsável pela execução de parte da política urbana nacional.



Figura 18: A dificuldade no debate sobre a questão do desenvolvimento urbano
Fonte: (MINTER, 1977b, p. 28)

O aparelho repressivo militar influenciou a capacidade da CNPU de implementar a política urbana pretendida.

CONFIDENCIAL




*Memor. AC. Desenvolção tendo 16
em vista a necessidade de
atualizar o item f. faz-se
contido no ofício da CEPRE
73 Jan 77*

GTC e determinou enviar **SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES**
caracterizada ao (s) *Secretaria*
de Planejamento
o que já foi feito por esta S/GAB/SNI.
Em *11/03/1977*

AGÊNCIA CENTRAL

INFORMAÇÃO Nº 0573/16/AC/76



DATA : 25 Nov 76

ASSUNTO : INFILTRAÇÃO COMUNISTA - SETOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - IPLAN/CNPU - FRANCISCO DE PAULA BARRETO FILHO

ORIGEM : DSI/SEPLAN (PRG 26130/76)

DIFUSÃO : CH/SNI

ANEXO : CÓPIA DO PB 4.092/76/DSI/SEPLAN/PR (FL 04)

1. A DSI/SEPLAN/PR, conforme PB em anexo, consultou esta AC/SNI sobre o nominado tendo em vista a sua indicação para a IPLAN/CNPU. (ANEXO)

2. Aprofundados os dados, verificou-se que o grau de envolvimento de FRANCISCO DE PAULA BARRETO FILHO com a subversão é o seguinte, conforme os registros abaixo:

a. Em 1967, fazia parte do Diretório Acadêmico do UFPB.

b. Em 1968, tomou parte ativa nas manifestações de protesto pela morte do estudante EDSON LUIS LIMA SOUTO, sendo indiciado no IPM instaurado pela SR/DPF/PB, para apurar o fato acima e mais o arrombamento do restaurante universitário, reunião de elementos ligados ao PCB, em J. PESSOA, e, também, pichamento em vários bairros da CAPITAL/PB.

c. Em 1969, o nominado foi punido com pena de

CONFIDENCIAL

Figura 19: Infiltração comunista na CNPU
Fonte: (SNI, 1976, p. 17)

De certa maneira, a atuação ativa do Governo Militar na manutenção da política urbana até então estabelecida permitiu que o Programa Nacional se perpetuasse em seus dez anos de vigência. Afinal, ele atendia às expectativas de atuação do governo militar no âmbito do desenvolvimento urbano.

Frente à credibilidade do planejamento no âmbito nacional, alcançada na década de 1970, o alto escalão militar conferiu alta relevância ao tema, em especial na Escola Superior de Guerra – ESG¹³⁰. O debate estava intimamente relacionado com a questão do subdesenvolvimento e com a lógica da institucionalização da centralização. Assim como já dito anteriormente, o Desenvolvimento é aqui tratado como uma das premissas para se garantir a Segurança Nacional. Aliás, é possível afirmar que não havia distinção entre os dois, pois dizem

[...] respeito à formulação de ‘premissas’ que incorporem proposições consideradas imprescindíveis para a implantação e conduta da Política de Consecução preconizada [Política Econômica]. Essas proposições podem incidir sobre questões que interessam ao Desenvolvimento, ou sobre questões relacionadas com a Segurança, em seu duplo aspecto de Segurança Interna e Externa (ESG, 1976a, p. 26).

A necessidade de operacionalizar a “Política de Consecução preconizada” fez com que as pesquisas da ESG caminhassem “[...] para responder às necessidades de manutenção ou consecução dos Objetivos de Desenvolvimento e de Segurança já anteriormente fixados” e incluí-los nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (ESG, 1976a, p. 32). O debate sobre a questão do desenvolvimento, da segurança e da política nacional não era recente na ESG e no alto escalão militar. Segundo a pesquisa do Desem. António de Arruda, o conceito de Política Nacional vinha sendo concebido e amadurecido na ESG desde 1953, quando Juarez Távora apresentou a primeira tentativa de conceituação. Ao longo do tempo, o conceito foi mais ampliado do que sintetizado, sem que houvesse descontinuidades, assumindo duas grandes vertentes: a de ciência e de arte. Em 1971, esse amadurecimento atingiu relativo ápice, que perdurou ao menos até 1977. Nesse momento, a Política Nacional era assim definida:

Política Nacional é a arte de fixar os Objetivos Nacionais, mediante a interpretação dos interesses e aspirações nacionais, e orientar a conquista ou a preservação daqueles objetivos. A única alteração foi, a partir de 1973, a substituição de ‘fixar’ por ‘estabelecer’(entendeu-se que fixar tem significado muito impositivo, incompatível com os métodos democráticos) (ESG, 1976b, p. 9).

¹³⁰ Os textos da ESG eram frequentemente classificados como “Reservado”. Não há motivo aparente que justifique isso. Muitos deles fazem apanhados bibliográficos sobre assuntos diversos voltados à economia, sociedade e política. De todos os textos escolhidos para leitura, em nenhum há um debate aprofundado sobre a questão urbana. Apenas um deles fala sobre o inchaço das cidades por causa das migrações, mas o debate era mais sobre migrações e menos sobre a questão urbana.

Após amadurecimentos do conceito, houve diferenciação entre Política Nacional de Desenvolvimento e de Segurança:

Política Nacional de Desenvolvimento, integrada na Política Nacional, é a arte de orientar o Poder Nacional no sentido do seu fortalecimento global, visando à conquista e à manutenção dos Objetivos Nacionais. Política Nacional de Segurança, integrada na Política Nacional, é a arte de orientar o Poder Nacional, visando a garantir a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais, com a eliminação ou a redução dos antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais (DAP C4-123-73, 1972, p. 23 apud ESG, 1976b, p. 13).

Inserido no contexto de ambas as políticas, o Programa Nacional foi utilizado para fortalecimento global do Poder Nacional, na medida em que centralizava o poder decisório no poder Executivo Federal. Uma divergência dessa interpretação – que se deve explicar, para então refutar –, frequentemente aparecia ao longo das divulgações sobre o Programa Nacional: a aparente descentralização da tomada de decisão, principalmente quando as obras fossem implementadas pelos municípios.

Diz-se “aparente descentralização”, pois, conforme afirma Serra: “Observa-se que desde o início havia uma grande contradição entre os objetivos descentralizados do PNCCPM [ou o Programa Nacional] e a política econômica do centralismo autoritário” (SERRA, 1991, p. 98). A descentralização era pretendida pelo Programa Nacional, mas, na prática, não se efetivou devido aos procedimentos centralizadores então vigentes nas autarquias e nas empresas públicas.

A partir de 1979, a descentralização passou a fazer parte dos discursos oficiais, alinhada com as reconduções entre o Governo Federal e os estados e os municípios:

O início da era dos ‘projetos especiais’, que se pode datar de 1979, marca de fato o abono do planejamento global verificado no início do centralismo. Agora, somente é possível planejar a pequena parte do mundo que o ‘projeto especial’ abarcava; na verdade, está subjacente uma postura agnóstica face ao social. O objetivo geral será cada vez mais a obtenção de excedentes exportáveis, sem qualquer consideração em relação à distribuição da renda ou às atividades econômicas (SERRA, 1991, p. 98).

No âmbito do Programa Nacional, a descentralização defendida após 1979 era ilusória, visto que quando o governo “[...] houvesse decidido implantar determinada obra, isso deveria ser reconhecido como um fato, ao qual as diretrizes em elaboração deveriam se amoldar” (SERRA, 1991, p. 130). Assim, permite-se a “[...] conclusão avançada de que essa era uma forma de ingerência federal nas questões locais, e uma forma disfarçada de intervenção sobre a autonomia local” (SERRA, 1991, p. 101).

O tema das migrações internas – já citado anteriormente quando se falou sobre a Política de Migrações – foi a evidência mais clara da atuação autoritária do governo em seu tratamento

das questões urbanas, o que influenciou diretamente a elaboração e a execução do Programa Nacional, não só entre as autoridades políticas, como também entre planejadores e a mídia. Por esse motivo, é necessário que se aprofunde, nesta Tese, o tema das migrações internas e seu impacto sobre as políticas urbanas. **Qual a relação entre cidades de porte médio e a Política Nacional de Migrações?**

Em 1975, os contornos da Política de Migração ainda não eram claros, apenas estudos estavam sendo feitos, como aqueles apresentados na Figura 20. Nessa época, o debate centrava-se nos efeitos negativos da migração para as Regiões Metropolitanas, devido ao seu papel atrativo. Mas não havia, ainda, ações concretas para resolver os efeitos já bastante reconhecidos.

Em um desses estudos, publicado na edição de agosto de 1975 da Revista Interior, o tema das migrações internas foi debatido frente à necessidade de “equilibrar o povoamento do País”. Nessa visão, as migrações poderiam ser utilizadas como forma de melhoria da distribuição demográfica, aliviando as regiões mais concentradas e contribuindo para concretização do projeto de interiorização:

O maior aumento de populações está ocorrendo no Centro-Oeste, e o incremento provavelmente tenderá a aumentar com a implantação do Polocentro. [...] devido em grande parte ao fluxo migratório que converge para a Região, como se informar na pesquisa sobre o Centro-Oeste, que progressivamente assume o papel de pólo alternativo de atração migrantes de quase todas as regiões do País. E o fluxo migratório, ao contrário do que ocorre em outras regiões, predominantemente rural (MINTER, 1975b, p. 24).

Os estudos contribuíram para o desenvolvimento de uma Política Nacional de Migração. As ações neste tema focavam nas extensas áreas com população rarefeita que deveriam ser ocupadas, cujas competências foram incumbidas ao Ministério do Interior (VAINER, 1991). Segundo o “Relatório de Realizações do Governo Geisel”, as ações envolvendo as migrações internas superaram “[...] as previsões do II PND. Dando sequência aos trabalhos iniciados em 1973, tendo em vista a definição de uma política nacional de migrações internas, a atuação do MINTER vem ocorrendo em três níveis complementares” (IPEA, 1979, p. 497), quais sejam: 1) atenuação dos problemas enfrentados pelos migrantes, 2) montagem de uma rede de coleta de informações e 3) realização de estudos de dimensionamento e caracterização dos fluxos migratórios.

Os estudos do MINTER buscavam explicar o inchaço das metrópoles nacionais e a baixa qualidade do sistema urbano metropolitano e nacional por meio do descontrole com as migrações internas.

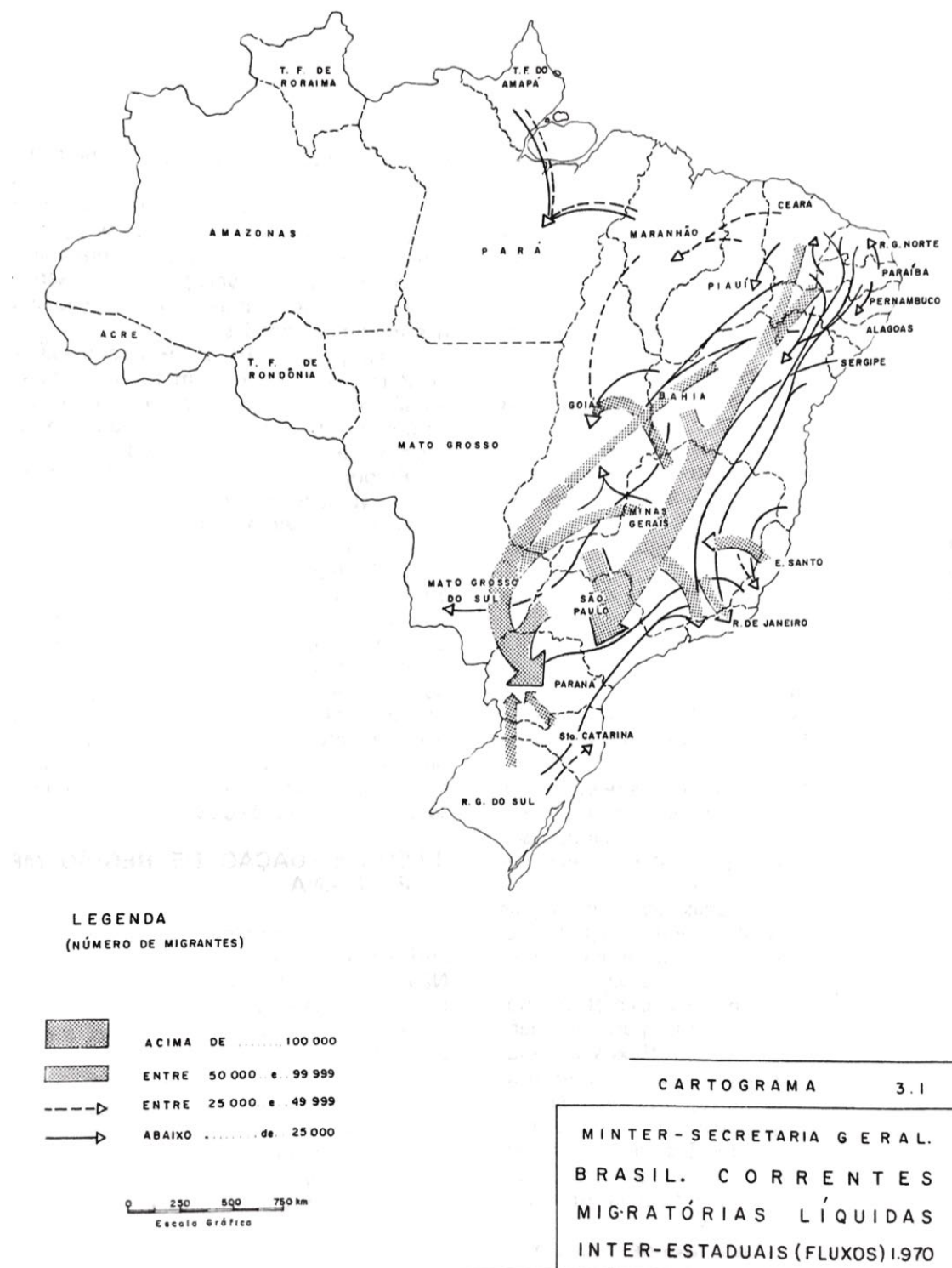


Figura 20: Mapa sobre a intensidade dos fluxos migratórios

Fonte: (MINTER, 1975a, p. 42)

Para atenuar os problemas com que se defrontavam os migrantes carentes, que se deslocavam em busca de melhores oportunidades econômicas, buscou-se “prestar assistências para a superação de dificuldades imediatas de documentação, hospedagem, passagem, informações, saúde e outras, mediante a implantação de Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes – CETREMI’s” (IPEA, 1979, p. 497) (vide Figura 21). Na prática, o CETREMI foi a única¹³¹ ação efetivada da política de migração empreendida até 1978.

Os CETREMI’s deveriam se situar “notadamente em locais onde estão em implantação Projetos Especiais governamentais, ou em áreas onde tem se registrado grande fluxo de migrantes” (IPEA, 1979, p. 497). Foram instalados, em todas as regiões do país, vinte CETREMI’s, com atendimento a 147.396 migrantes até setembro de 1978. Os investimentos feitos pelo MINTER “no período de 1974 a setembro de 1978 somaram Cr\$ 55.776 mil” (IPEA, 1979, p. 498)¹³². Suas diretrizes de atuação, do ponto de vista regional, focavam a “[...] melhor distribuição espacial da população e para a estruturação de adequado sistema de cidades, aos níveis nacional, regional e sub-regional, nos seus aspectos inter e intra-urbanos” (MINTER, 1979, p. 8).

Após 1979, com o fortalecimento do Programa Nacional¹³³, os CETREMI’s seriam incumbidos, também, da “dinamização e fortalecimento das Regiões Metropolitanas do Norte e Nordeste e das cidades de porte médio” (MINTER, 1979, p. 8), promovendo, assim, o controle da crescente concentração em cidades grandes. Nessa perspectiva, o “programa de apoio ao desenvolvimento das cidades de porte médio”¹³⁴ deveria apoiar a Política de Migrações, a fim de atenuar as mazelas dos migrantes. O Programa Nacional passou a incorporar mais essa incumbência, já que a CNPU – responsável pelo Programa até então – desempenhava papel protagonista na definição da Política de Migrações que estava sendo implementada pelo MINTER.

¹³¹ Houve estudos acerca do tema que foram fundamentais para os avanços da política de migrações nos anos posteriores. Nesta Tese, julga-se que o CETREMI foi a única ação considerando o apoio direto ao migrante empreendido pelo Governo.

¹³² Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 10.652.992,81 em jun/2019.

¹³³ O fortalecimento se deu com a inserção da modalidade CPM/BIRD que será explicada em capítulos posteriores.

¹³⁴ Designação atribuída ao Programa Nacional pela revista Interior (MINTER, 1979, p. 8). A denominação do programa variou entre publicação e ao longo dos anos.



Eles mudaram. Será que tinham certeza do que iam encontrar nos novos caminhos?

Figura 21: Migrantes perto do CETREMI no Paraná
Fonte: (MINTER, 1978, p. 10).

Durante o Simpósio “O Homem e a Cidade”, por exemplo, havia a expectativa de que Francisconi, Secretário Executivo da CNPU, explicitasse quais ações o poder executivo estava tomando para o controle das migrações. Confrontado com esse problema, a resposta de Francisconi foi “o Programa Nacional”:

O Ministro Reis Velloso lança, em Goiânia, o programa de cidade de porte médio. Neste momento, cabe ao Estado, e à Superintendência implantarem essa política. São Paulo, como é hábito, se antecipou, na medida em que já está com o seu programa pronto e o Ministro compareceu à própria Capital para lançar esse programa. Esse não é um programa de extensões, mas que está sendo feito junto com a Assessoria Econômica da CDE, de incentivos fiscais, incentivos financeiros e para localização de indústrias. Por outro lado, ao que se adiciona, essa seria a primeira tentativa de trazer o empresariado para fora da região metropolitana [e assim promover o controle das migrações por meio de seu redirecionamento] (LOPES, 1975, p. 116).

A segunda linha de ação da política de migrações tinha por objetivo a montagem de uma sede para a coleta de informações capazes de fornecer uma visão da dinâmica das migrações. “Para tanto, o MINTER começou a implantar no período de vigência do II PND o Programa SIMI (Sistema de Informações sobre Migrações Internas)” (IPEA, 1979, p. 498). O sistema visava contribuir com a otimização dos CETREMI’s, em associação com o Sistema Nacional de Emprego – SINE, para dinamizar a integração do migrante carente ao mercado de trabalho. Em 1977 e 1978 foram instadas 34 unidades de coletas de dados que entrevistaram 31.000 migrantes.

Por sua vez, a terceira linha de ação consistia na realização de estudos “[...] objetivando, inicialmente, dimensionar e caracterizar os fluxos migratórios e analisar suas principais consequências para os migrantes e para as localidades e regiões mais afetadas por tais fluxos” (IPEA, 1979, p. 499). Os estudos já haviam concluído alguns pontos que foram utilizados para elaboração de estratégia de controle dos fluxos de migração, ao constatar-se “[...] que a solução definitiva do problema migratório somente seria encontrada com a otimização do processo da distribuição espacial das atividades econômicas e da população. Portanto, os estudos foram dirigidos a um plano mais abrangente [...]” (IPEA, 1979, p. 499).

Essas primeiras ações do Governo foram criticadas na “Imprensa Alternativa”. Na publicação da “Revista Movimento” de 1977, criticou-se que o Governo houvesse incentivado a ocupação da Amazônia quando em “Geisel a política era outra”. A matéria chamava-se: “No Governo passado, a ordem era para a Amazônia; agora, a ordem é evitar a Amazônia” (SGANZERLA, 1977, p. 5). Criticou-se inclusive as campanhas para desestimular a migração do Centro-sul para Rondônia.

A Política de Migrações internas era anterior ao Programa Nacional e, mesmo com reorientações – como aquelas apontadas pela Revista Movimento –, ainda assim era tida

como imatura. Para Nardini, durante o Simpósio “O Homem e a Cidade”, uma política de migrações amadurecida deveria “[...] desenvolver uma política nacional de fixação do homem brasileiro no interior do nosso País. (Palmas.)” (LOPES, 1975, p. 98). O que Nardini chama de fixação do homem no interior refletia o desejo de:

[...] criarmos uma política nacional destinada à fixação homem brasileiro no interior, na sua cidade de pequeno e médio porte, através de um sistema e de um mecanismo de financiamento, dando a essas cidades condições de poder gerar empregos, criar formas de lazer, ali fixando os seus cidadãos (LOPES, 1975, p. 98).

Foi por meio da fala de Nardini que, pela primeira vez, surgiu a relação entre desenvolvimento e cidades de porte médio no Simpósio. Embora bastante aplaudido, o pensamento sobre a condução da política de migração¹³⁵ envolvendo as cidades de porte médio não era unânime. Aliás, o evento foi marcado pela discordância entre membros do partido do Governo – o ARENA – sobre o direcionamento da política de migração. Se por um lado, Francisconi demonstrava que o processo era irrefreável e no máximo mitigável¹³⁶, por outro, os expositores e debatedores afirmavam a necessidade de transformações mais efetivas, apontando para a necessidade de “descompressão” de Rio e de São Paulo.

O Simpósio foi uma amostra da realidade da indefinição quanto à importância da política de migração. Por exemplo, agentes do alto escalão do governo, como o Ministro Rangel do MINTER entre 1974 e 1979 (vide Figura 22), não acreditavam que a migração fosse o maior dentre os problemas.

Essa indefinição perdurou até 1978. Na Mensagem ao Congresso de Geisel de 1977, o presidente afirmou que ainda se estavam coletando dados, deixando a entender que pouco havia sido efetivamente cumprido, tanto que não apresentou indicadores ou metas de controle das migrações alcançadas.

¹³⁵ Deve-se considerar que, para o ARENA e o Governo, a política de migração era parte fundamental da política urbana. Portanto, nesse momento, falar sobre migrações era o mesmo que discutir os processos de urbanização.

¹³⁶ Em suas palavras: “[...] quanto ao problema da migração, não existe nenhum país do mundo que tenha conseguido contê-la. Podemos é fazer com que ela estacione no meio do caminho” (LOPES, 1975, p. 115).



Na mesa de debates, ao lado do Ministro Rangel Reis, o Presidente da Arena, Deputado Francelino Pereira, e o Secretário-Geral do Minter, Dilson Santana de Queiroz.

Figura 22: Fotografia do Ministro Rangel Reis enquanto Ministro do Interior
Fonte: (MINTER, 1976a, p. 19)

No início de 1979, a questão da migração nas políticas urbanas e a evidente concentração populacional passaram a ser também a preocupação do CNDU, pois, “se, por hipótese, fosse mantida no ano de 2000 a mesma distribuição, São Paulo e Rio de Janeiro entrariam no século com 59 milhões de habitantes. É contra essa perspectiva – totalmente distante dos planos do Governo – que surge nas áreas oficiais a preocupação com a ordenação do desenvolvimento urbano brasileiro” (MINTER, 1979, p. 45). Nesse período, com a recém criada CNDU, foi feita uma revisão da sua atuação, que constatou que a questão do êxodo e da migração era um tema importante que não havia sido devidamente cuidado pela sua antecessora. A problematização da questão se deu da seguinte forma:

[...] presencia-se a crescente proliferação dos grandes aglomerados urbanos, sem que existam as mínimas condições infra-estruturais para isso, e onde as pequenas cidades, vítimas de um êxodo populacional permanente, sofrem os efeitos negativos de um processo crescente de decadência sócio-econômica, agravada pela inexistência de um número significativo de cidades médias em condições de deter e absorver esses grandes fluxos migratórios (SEPLAN-PR, 1977c, p. 30).

O papel da CNPU no enfrentamento desse problema era prover estudos que identificassem os polos de maior concentração, “[...]visando a promover uma gradual descentralização de atividades, sem perder de vista os virtuais benefícios decorrentes das econômicas de escala e aglomeração” (SEPLAN-PR, 1977c, p. 31). A principal tática adotada nesse momento foi a eleição das cidades de porte médio como o tamanho ideal para a difusão dos polos de concentração.

A revisão da atuação da CNPU indica ainda que esse tema estava circunscrito no Programa Nacional, cujo objetivo, até então, era o controle da migração e a criação de “[...] mecanismos

de indução que fortaleçam um certo segmento de cidades [...], na condição de centros absorventes de fluxos migratórios e geradores de empregos, apresentando, por isso mesmo, taxas médias de crescimento demográfico” (SEPLAN-PR, 1977c, p. 36). Para a CNPU, foi o notável ritmo desses fluxos que “[...] fez emergir a necessidade do Governo suplementar as tradicionais fontes de recursos financeiros dessas cidades, [...] como forma de minimizar grande parte dos problemas sociais existentes” (SEPLAN-PR, 1977c, p. 36).

Mesmo após a condução das políticas migratórias, em 1979 o CNDU não alterou os objetivos gerais da política urbana. Neste ano, com Andreazza à frente do MINTER e presidindo o CNDU, as políticas começaram a se efetivar por meio da execução do que já estava programado. No discurso de posse do Ministro Andreazza, ele afirmou o compromisso da continuidade do trabalho do Ministério e apontou as prioridades de seu mandato: “[...] sob a inspiração desse propósito, sou levado a pensar, principalmente, [...] na orientação e controle das migrações internas; nos graves problemas que afligem os centros urbanos; [...]” (ANDREAZZA, 1984b, p. 2).

De fato, no âmbito da temática “Interior”, operada pelo Ministério, houve movimentos em prol do controle da migração interna de modo similar ao adotado em momentos anteriores, visto que o mesmo pensamento permeava as duas épocas, isto é, que o ambiente urbano era inerentemente degradado e que não havia possibilidade de recuperação devido aos ônus da urbanização. O que de fato diferenciaria a política migratória a partir de 1979 era a possibilidade de mitigar o processo exagerado de urbanização, utilizando-se de estratégias para manter o bônus da urbanização. A combinação da época passada com o que se vislumbrava a partir de 1979 gerou dois tipos de respostas para uma política de migração: 1) a necessidade de reverter o tamanho da cidade para evitar os ônus e 2) continuar a investir na cidade para induzir o bônus.

Do ponto de vista dos ônus, as cidades estavam degradadas, e, para o governo, era necessário intervir, mantendo o desenvolvimento e a segurança nacional. As causas dessa degradação – em decorrência do afluxo migrante – se relacionavam ao fato de que as cidades haviam sido construídas sem uma orientação claramente definida por uma política. Pelo lado dos agentes privados, elas eram predominantemente clandestinas, isto é, não haviam submetido a planta de sua obra à aprovação da Prefeitura, integrando, assim, ano após ano, um enorme déficit habitacional. Por outro lado, pelos viés dos construtores públicos, divididos

entre o governo local e os demais,¹³⁷ se “[...] constroem quase metade do espaço da cidade [...]” (SERRA, 1991, p. 40).

No discurso proferido no Ministério do Interior perante o presidente da república, em 28 de maio de 1979, na instalação do CNDU, o Ministro Andrezza reforçou as transformações no perfil da população e sua concentração nas cidades com mais de 250 mil habitantes, especialmente Rio de Janeiro e São Paulo. “Além disso, os principais aglomerados metropolitanos – que concentram quase metade da população das cidades e a maior parte das atividades industriais – estão localizadas sobretudo no litoral ou a distâncias relativamente pequenas da orla marítima” (ANDREAZZA, 1984b, p. 55). Nesse discurso, Andrezza reforçou o pensamento hegemônico do período sobre o papel das cidades na economia:

Considero importante ressaltar o papel das cidades no processo de desenvolvimento. A urbanização determina formas mais complexas e dinâmicas de organização humana. Permite a divisão racional do trabalho, a especialização produtiva. Foi com a urbanização que a sociedade brasileira, no passado predominantemente agrário, com funções de produção pouco diversificadas, evoluiu para o estágio relativamente avançado de industrialização em que presentemente se encontra. E é nas cidades que se gera a maior parte das novas oportunidades de emprego, se criam e se transmitem as inovações sociais, deflagra-se o processo que conduz a melhoria dos níveis de vida para toda a população (ANDREAZZA, 1984b, p. 56).

Ao mesmo tempo, reconheceu, também, que a urbanização tal qual estava sendo implantada no Brasil não era recomendável, pois provocava ônus, caracterizado como “o desordenado crescimento de alguns aglomerados metropolitanos, que vem acarretando excessiva concentração industrial, rápida deterioração da qualidade de vida, danos ao meio ambiente, com destruição da natureza e da paisagem urbana” (ANDREAZZA, 1984b, p. 56).

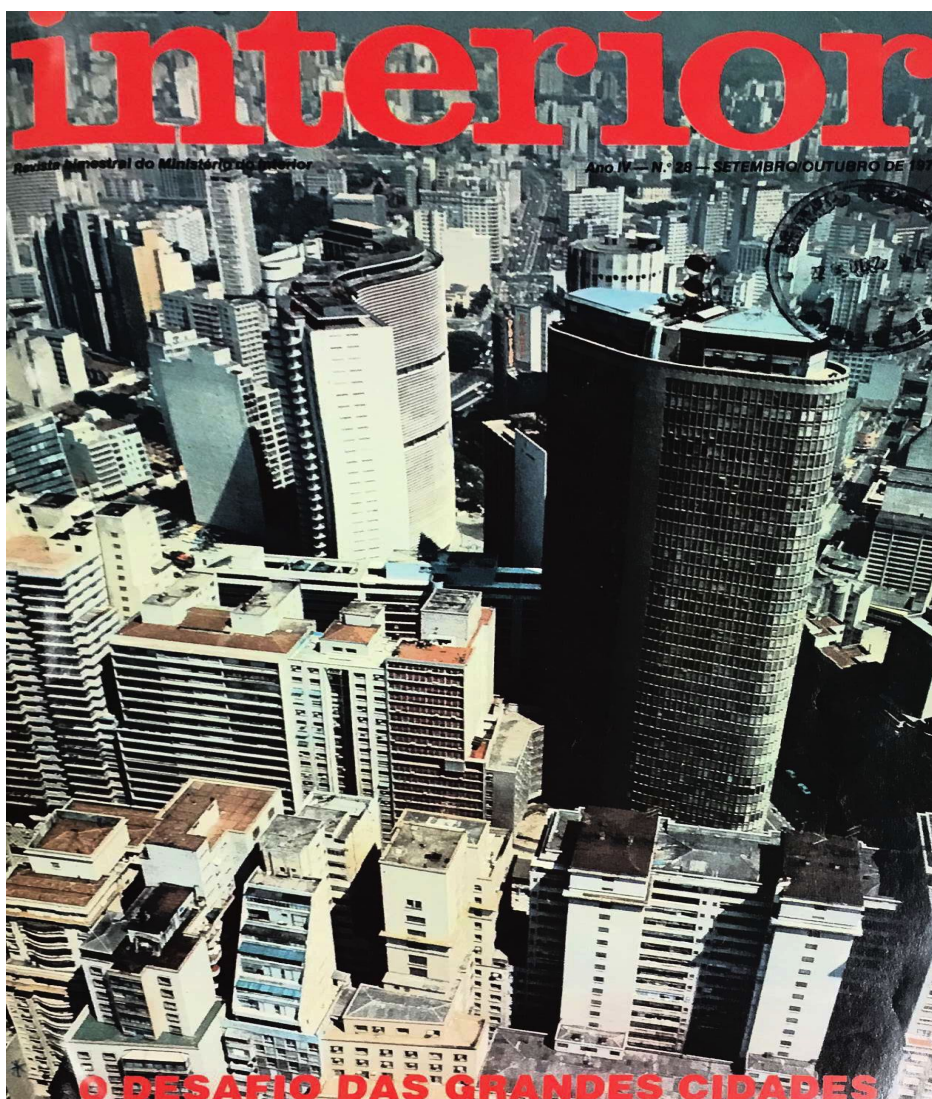
Na Revista Interior, em 1979 (set./out., vide capa na

Figura 23), difundiu-se essa perspectiva, então defendida pelo Ministro Rangel Reis. A edição foi dedicada aos desafios das grandes cidades e concentrou esforços na análise do desempenho do desenvolvimento regional e urbano. A matéria especial dedicada ao CNDU foi chamada de “S O S para as cidades”. A realidade urbana retratada no texto refletia a preocupação com a situação de concentração urbana evidenciada nos anos anteriores, principalmente com a precariedade urbana e social e seus danos para a saúde e qualidade de vida dos moradores das cidades. O texto de abertura, por exemplo, anunciava em negrito:

¹³⁷ Incluem-se aqui as empresas federais que fizeram inúmeras construções – BNH, COHAB, etc. – e as prefeituras municipais que possuem empresas de urbanização, serviço autônomo de água e esgoto.

Em pleno século XX, centenas de milhares de pessoas vivem em favelas, nas principais cidades brasileiras. Nos terminais de transporte coletivo, filas enormes aumentam a tensão acumulada após mais um dia de trabalho. E nas praias, rios e córregos, a poluição vai tornando repulsiva águas que, em outras épocas, eram convidativas (MINTER, 1979, p. 36, grifo do autor).

A edição trazia diversas ilustrações da perspectiva do MINTER sobre a cidade e o processo de urbanização. Nelas, a cidade é representada como doente, poluída, segregadora e desumana (vide Figura 24).



A edição de 1979 refletia as transformações nas dinâmicas de atuação para o campo do planejamento urbano. A edição foi formulada considerando a recente criação do CNDU, em 20 de abril daquele ano.

Figura 23: Capa da Revista Interior de 1979
Fonte: (MINTER, 1979).

As grandes cidades eram vistas como espaços degradados, mas iniciavam-se movimentos que aceitavam as degradações e imaginavam formas de superação.

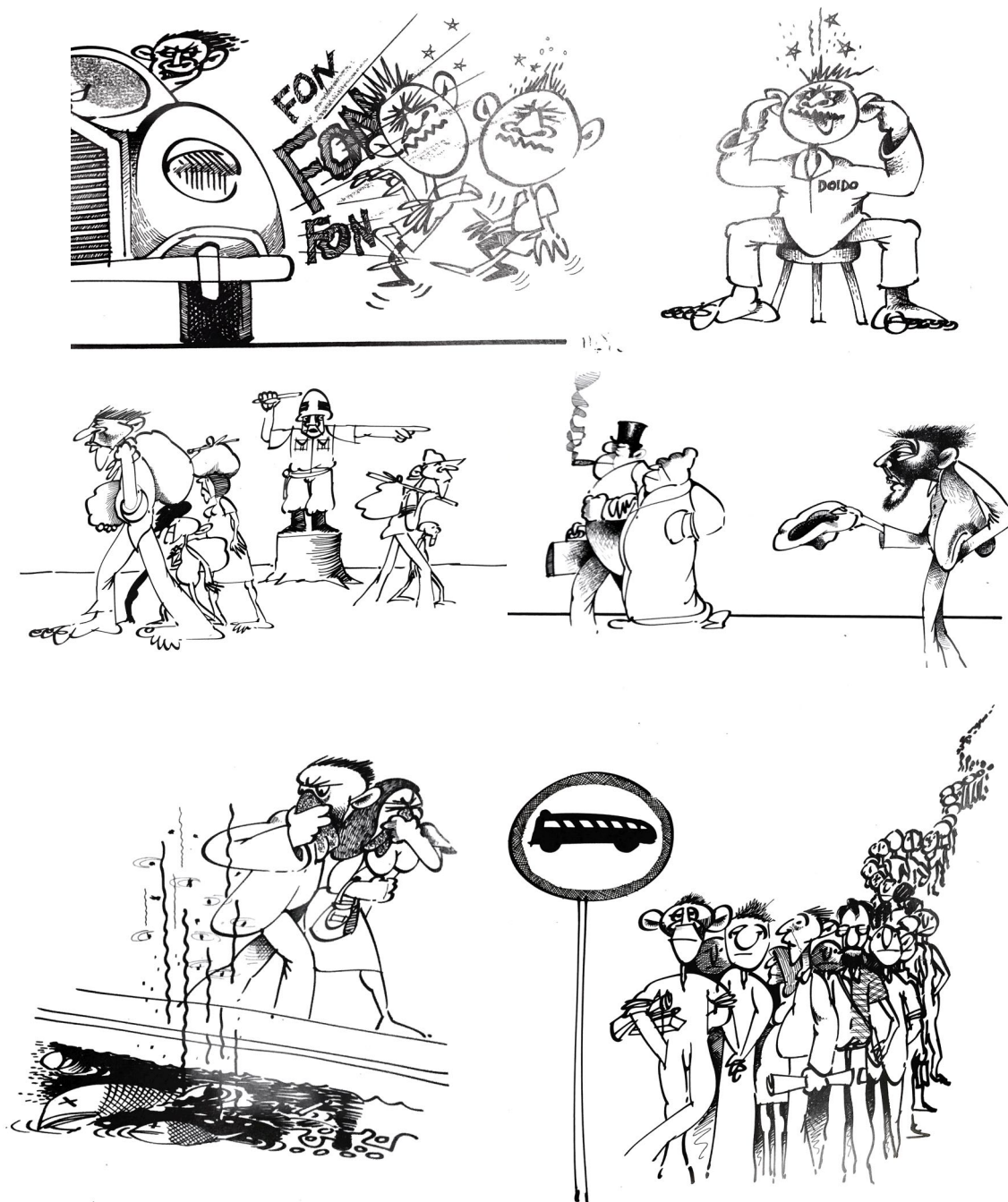


Figura 24: Ilustrações sobre a cidade degradada, perspectiva do MINTER em 1979
 Fonte: diversas imagens com organização nossa (MINTER, 1979).

Havia ainda um segundo ponto de vista que pressupunha que a cidade poderia ter bônus mediante a mitigação de seus ônus. Essa perspectiva não era nova, outros agentes já haviam discursado nesse sentido, como era o caso de Vamiréh Chacon, que afirmara, no Simpósio “O Homem e a Cidade”:

É simplesmente o seguinte: tornou-se moda, nos últimos tempos, amaldiçoar as cidades. Mas acontece que toda a história humana, desde que dela se tem conhecimento cientificamente, só se processa de fato nas cidades. A própria palavra civilização vem, em última instância, de *civitas*. Civilização que dizer, pura e simplesmente, urbanização (LOPES, 1975, p. 62, grifo do autor).

Na edição de julho de 1976, a Revista Interior buscou compreender a visão pessimista da cidade, analisando-a em uma perspectiva histórica:

No Brasil de há trinta anos, ‘essencialmente agrícola’, sonhava-se com esses números, ambicionava-se o pesadelo dos europeus e norte-americanos. Já não é novidade que o sonho acabou. As grandes cidades brasileiras começam a apresentar os mesmos problemas crônicos das normas megalópoles norte-americanas. Com o agravante de que os recursos humanos e econômicos estão aqui ainda dirigidos para a decolagem urbano-industrial que se processa há mais de duas décadas, tendo em vista superar o subdesenvolvimento. E que as contradições das regiões brasileiras mais atrasadas e dependentes do pólo dinâmico da economia terminam por refletir-se na forma do crescimento urbano, com o incessante afluxo das correntes migratórias do campo para as cidades, gerando um modelo disfuncional de ‘implosão urbana’ (MINTER, 1976b, p. 63).

Em 1976, essa visão pessimista da cidade estava sendo alterada, mas foi necessário esperar até 1980 para que a visão relativizada se difundisse para além dos órgãos que trabalhavam diretamente com o desenvolvimento urbano. Nessa relativização, buscava-se desfazer os aspectos rígidos da chamada “crítica anti-urbana”, por meio de afirmações como:

Quando verificamos que no curso da história, nunca foi oferecido ao homem uma variedade tão ampla de bens e serviços que lhe permitem realmente edificar uma vida melhor, podemos inferir que as bases materiais para uma sociedade justa estão provavelmente delicadas. Cabe entretanto retificar a condição desse processo em termos de seus agentes sociais, separado as conquistas que favorecem a humanidade como um todo das que contemplam apenas parcelas específicas da mesma. [...] Nesse ínterim, a análise empírica evidencia a tendência ao agravamento das condições de qualidade de vida na mesma medida do crescimento das metrópoles (MINTER, 1976b, p. 65).

A partir de 1980, o problema não estaria na urbanização, mas sim na concentração de população. Por isso, o CNDU considerava que era preciso orientar os investimentos de forma a favorecer “[...] o maior crescimento relativo das cidades e porte médio e dos núcleos urbanos interiorizados. Desse modo, será iniciado um processo de descompressão urbana que já não pode ser adiado” (MINTER, 1979, p. 38).

A relativização do ônus do processo de urbanização também ocasionou o fortalecimento da política de migração. Por exemplo, em discurso durante o seminário “Habitação e

Desenvolvimento Social”, realizado em Brasília, no dia 21 de outubro de 1980, Andreazza reforçou que o problema mais grave enfrentado é o das migrações, posicionando-se contrariamente à simples visão pessimista sobre a urbanização: “um dos mais sérios problemas da nossa experiência de desenvolvimento é o fenômeno dos movimentos humanos, efetivados, maciçamente, principalmente das áreas rurais para as áreas urbanas e das pequenas e médias cidades para as grandes cidades” (ANDREAZZA, 1984a, p. 208).

As transformações mais significativas na visão pessimista da cidade e os impactos sobre a política de migração começaram em 1982, momento em que o debate se centrou na valorização e melhoria das Regiões Metropolitanas como algo inevitável e necessário. Isso não significa que o horror pela cidade grande tenha minimizado, mas deflagra que o MINTER estava disposto a relativizar as desvantagens da urbanização em Regiões Metropolitanas e observar as suas vantagens sociais. Por exemplo, na abertura de 1982 da Revista Interior, informou-se que:

Arnold Toynbee, talvez um dos maiores historiadores deste século no Ocidente, previa, há mais de dez anos, em *Cities on The Move*, a Ecumenópolis – uma cidade contínua que se estenderia, na América do Sul, engolindo Brasília, São Paulo, Rio, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Buenos Aires, Montevideú, chegando até Santiago. Tal fenômeno seria uma coisa positiva? Toynbee, em entrevista de 1972, resumia fatos e preocupações de todos: ‘Observe – dizia ele – ‘que a humanidade se transformou numa sociedade urbana de uns duzentos anos para cá. O homem agrícola é hoje uma exceção, quando antes era a regra. E o processo de urbanização é, hoje, bastante acelerado para poder ser digerido pelo homem comum. A modernização é bastante rápida e as mudanças tecnológicas muito frequentes para que possam ser recebidas de forma indolor. Acho que as tensões psicológicas serão enormes e que a desumanização atingirá índices inimagináveis. Mesmo que o homem se revolte contra a modernização, não poderá retornar à sua condição agrícola anterior’ (MINTER, 1982b, p. 8).

A partir de então, a questão da cidade, do ponto de vista de seus bônus, era tema frequente na Revista Interior. Por exemplo, na edição de julho/agosto de 1983 (vide capa em Figura 25), dedicada à “Nova lei para uso do solo”, uma matéria sobre urbanização reconhecia os graves e prejudiciais problemas da concentração urbana, mas trazia mensagem positiva sobre as transformações que viriam a seguir:

Para uma enfermidade dessa natureza degenerativa e progressiva, paliativos não resolvem. Só mesmo uma dupla e enérgica intervenção, segundo os técnicos em urbanismo, pode salvar as cidades da inviabilidade e ajustá-las à sua real, justa e democrática finalidade. A receita dessa intervenção não é fácil nem indolor, mas é o único caminho para reparar o que até agora foi feito de errado e introduzir elementos que assegurem seu correto crescimento (MINTER, 1983, p. 8).

A migração interna foi tema frequente do MINTER na década de 1970. Essa temática moldou várias políticas públicas do órgão, incluindo o Programa Nacional, não só durante sua gestão

no MINTER, mas também na SEPLAN-PR. A preocupação do MINTER com as migrações internas teve origem em múltiplos fatores, em especial o econômico. De fato, a preponderância do fator emprego na motivação migratória e a inter-relação entre migração e remanejamentos setorial e espacial das atividades econômicas indicavam a necessidade do exercício de ação coordenada e normativa que levasse em conta, de um lado, o fenômeno migratório e, de outro, a distribuição de oportunidade econômica. Nessa perspectiva,

[...] as políticas econômicas afetam a distribuição espacial da população, na medida em que alteram a distribuição daquelas oportunidades no espaço, intervenções mais efetivas com relação às migrações têm que estar associadas com a alocação espacial dos investimentos (IPEA, 1979, p. 499).



Figura 25: Capa da revista Interior de 1983
Fonte: (MINTER, 1983).

Para esse enfrentamento, buscou-se promover, segundo Geisel:

[...] como primeira diretriz, a **contenção e ordenamento** da expansão das Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro e das áreas sob sua influência imediata, particularmente no eixo Rio-São Paulo. Não se trata, evidentemente, de bloquear o crescimento das duas maiores cidades do

País; mas, sim, de cuidar para que o seu desenvolvimento ocorra organicamente, sem os gigantismos que gera séria insuficiência da infraestrutura e cria obstáculos quase intransponíveis ao funcionamento dos serviços urbanos (GEISEL, 1975b, p. 259, grifo nosso).

A política de contenção e ordenamento citada por Geisel em seu discurso se desenrolaria em cinco diretrizes, que podem ser assim resumidas: contenção das regiões metropolitanas nacionais; disciplina do crescimento das metrópoles regionais (Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte); ordenação do crescimento e dinamização das metrópoles regionais menos desenvolvidas (Salvador, Recife, Fortaleza e Belém); o estímulo às cidades de porte médio; as capacitações dos pequenos centros para desempenharem funções urbanas menos complexas.

Já na revista Movimento, a contenção e o ordenamento do sistema urbano nacional eram uma resposta à falta de uma reforma agrária efetiva. O modelo estratégico de controle da concentração da economia foi assunto da revista em junho de 1979, quando foram criticadas as políticas de financiamento do governo (vide Figura 26), que não priorizava – ou mesmo levava em consideração – o pequeno produtor e que gerava, como consequência, a migração para as cidades (BUENO, 1979).



Figura 26: Delfim Neto e seus incentivos para o campo, sem o pequeno produtor
Fonte: (BUENO, 1979, p. 4).

Assim, para os que criticavam o Governo, as intervenções no âmbito das migrações somente agravavam o problema, porque as ações não estavam no campo de atuação correto. O

problema das migrações estaria no modelo de mercado capitalista adotado pelo Regime Militar e, por isso, Espinheira taxou a então vigente política migratória como ineficiente:

O que preocupa o governo, de fato, não é a grande concentração em grandes cidades – pois, do ponto-de-vista do próprio capitalismo, esta seria uma configuração ideal por permitir a reprodução da força de trabalho e ampliar os mercados, elevando e diversificando o consumo –, mas a concentração maciça dos problemas sociais, hoje em grande parte diluídos no campo e na constelação de pequenos aglomerados e cidades, situação favorável à inibição da expressão desses problemas e de neutralização da capacidade reivindicatória latente (ESPINHEIRA, 1978, p. 420).

Para Espinheira, o problema urbano decorrente das migrações internas era uma “meia-verdade”, pois, se a urbanização é resultante do modelo capitalista em sua etapa mais desenvolvida, então o problema urbano está menos relacionado à migração e mais relacionado à arte política de definição dos rumos do país. Assim sendo, para o autor, o problema urbano era uma “[...] oposição de interesses fundamentais dos grupos sociais [específicos], de modo localizado e concentrado, o que lhe dá maior força e expressão” (ESPINHEIRA, 1978, p. 420). Isto é, tratava-se de uma medida paliativa para diminuir os conflitos de interesses da população, gerados pela escolha de um sistema econômico baseado no capitalismo e que resultou em um sistema urbano disforme. Essa perspectiva é essencial para compreender a visão dos críticos ao Regime sobre o Programa Nacional. Pois, segundo eles¹³⁸, a intenção do Governo em fixar o homem no campo e nas cidades de porte médio era uma “tentativa de evitar a cristalização dessa oposição de interesses, que se evidencia nos níveis de cidades da maioria da população, tão manifesta e consistente nos centros urbanos de grande porte” (ESPINHEIRA, 1978, p. 420).

As duas visões aparentemente opostas – de ônus e bônus da urbanização, do Governo e de seus críticos – confluíram para consolidar a visão do Programa Nacional como medida para limitar o crescimento das cidades grandes e promover a urbanização em centros intermediários. Esse contexto foi essencial para a institucionalização do planejamento urbano na década de 1970 e, por consequência, do Programa Nacional no governo federal, tema que se debaterá no próximo capítulo.

¹³⁸ Circunscrito na perspectiva de Jornais e Revistas cujos autores eram contrários às políticas de migração do Regime, que puderam ser consultados (CHALOULT, 1972; DURHAM, 1973; RONCADA, 1975; SOARES, 1977; TOLEDO; CAVALCANTI, 1978). Inclui-se o esperançoso e suplicador texto de Alceu Maynard Araújo, que reclamava uma reforma agrária que permitisse “mudança na estrutura fundiária, na agricultura primitiva, evitar a importação de gêneros de primeira necessidade, provindos às vezes de áreas tão pobres nisto como aquela que os requer” (ARAÚJO, 1972, p. 143). Inclui-se, ainda, a Tese de livre docência de Arabela Rota Chiarelli (1977) que previa a inclusão de cidade do Rio Grande do Sul no Programa Nacional. Outros documentos podem revelar nuances mais detalhadas ou outras perspectivas.

Capítulo 4

Institucionalização do Programa Nacional: o Sistema Nacional de Planejamento Urbano, o Programa Mosaico, a assistência aos municípios e as transformações institucionais, programáticas e financeiras

"Assim é que, apesar de ter sido oficializado somente em setembro de 1979 pela Resolução 003 do MINTER/CNDU, o Programa Nacional de Cidade Porte Médio (PNCPM), já se encontrava embrionariamente incluído nas metas governamentais desde a elaboração do II PDN" (FAUUSP, 1984a, p. 23).

Pode-se dizer que a Resolução 003/79 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano¹³⁹ – CNDU por meio do Ministério do Interior – MINTER foi um marco para o Programa Nacional, assim como afirmam os avaliadores da FAUUSP na epígrafe supracitada. Embora a Resolução 003 tenha institucionalizado o Programa Nacional pela primeira vez, no entanto, ela não o inaugura e não altera seus objetivos mais gerais. Nesse período, houve alternância de objetivos, ora alguns ganhavam maior importância e recursos, enquanto outros desapareciam. A principal alteração promovida com a recondução do Programa Nacional ocorreu exatamente após a Resolução 003/79.

Essa alternância era reflexo das reformas administrativas que aconteciam no arranjo institucional do Governo Federal. Em 1979, mesmo ano da Resolução 003/1979, as competências sobre Desenvolvimento e Planejamento Urbano foram transferidas da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR para o Ministério do Interior – MINTER, e a Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e da Política Urbana – CNPU foi extinta, com a imediata criação do CNDU vinculada ao MINTER. Junto com essa transferência, o Programa Nacional passou a ser gerido pelo MINTER, momento em que se observa a sua recondução.

Após a transferência para o MINTER em 1979, o Programa Nacional passou a ser chamado também de CPM/BIRD. Este nome, na verdade, indicava uma dentre as modalidades¹⁴⁰ do Programa Nacional, que, por sua vez, se inseria em uma instância de planejamento ainda superior. Antes de 1979, existia apenas uma modalidade, com financiamentos do FNDU e gestão da CNPU. Mas, nesse momento, o Programa assumiu diversas denominações, sendo a mais comum o “Programa Nacional” de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM. No pós-1979, durante a gestão do MINTER e do CNDU, foram contratados empréstimos do BIRD para financiamento do Programa Nacional em algumas cidades estrategicamente selecionadas e, desde então, o Programa Nacional financiado pelo BIRD passou a ser

¹³⁹ Aprovada na quarta reunião da CNDU, em 11 de setembro de 1979.

¹⁴⁰ O termo “modalidade” aqui empregado será explicado no Capítulo 7, quando se concentrará no que foi o CPM/BIRD.

chamado de CPM/BIRD, enquanto o Programa Nacional que não era financiado pelo BIRD passou a ser chamado de CPM/Normal na documentação consultada. O nome CPM/Normal não foi utilizado largamente, exceto na documentação do CPM/BIRD pós-1979.

Nesse sentido, é possível afirmar que as reformas do arranjo institucional foram definidoras da condução das ações do Programa Nacional. **Quais as principais características do arranjo institucional federal voltado à questão urbana da década de 1970 e 1980 e como estas características permitiam a institucionalização do Programa Nacional em diversos âmbitos governamentais?**¹⁴¹

Dois órgãos foram responsáveis pela gestão da política urbana e, conseqüentemente, do Programa Nacional. A SEPLAN-PR foi a gestora de 1976 até 1979, e o MINTER, de 1979 até 1986. A SEPLAN-PR foi criada em 1974¹⁴² para centralizar o planejamento no Governo Federal e teve suas bases ancoradas na antiga Miniplan. Já a atuação do MINTER, desde sua criação em fevereiro de 1967¹⁴³, foi descrita por Benicio Schimidt (1983) como responsável por toda coordenação das políticas relacionadas às questões urbana e regional.

Faria (2019, p. 55) considera “[...] um pouco arriscado afirmar que o Minter assumiu todas as políticas urbano-regionais”, e a sua desconfiança é reforçada pela interpretação da documentação do CPM, considerando o importante papel da SEPLAN-PR na definição das políticas urbanas na década de 1970. Aliás, admite-se que as competências sobre a questão urbana, durante os anos de 1970 até meados de 1980, estavam distribuídas em diversos órgãos e âmbitos governamentais, assim como é possível constatar na documentação do Programa Nacional¹⁴⁴.

¹⁴¹ Esta primeira pergunta do Capítulo 4 é estruturante e contribui para conduzir toda a narrativa que se segue. Busca-se, a partir dela, explicar a forma como o Programa Nacional se institucionalizou no Governo Federal. As especificidades técnicas do ponto de vista do planejamento urbano-regional – na perspectiva intrarregional e inter-regional – são debatidas nos capítulos da Parte C.

¹⁴² Criada durante a reestruturação administrativa de 1 de maio de 1974, por meio da Lei 6.036/1974, que além da SEPLAN-PR criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico. Competia a ela, principalmente: “coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento” (BRASIL, 1974c).

¹⁴³ Por meio do Decreto-lei nº 200/1967.

¹⁴⁴ A partir da sumarizada institucionalização do Planejamento Urbano da década de 1970, descrita no parágrafo anterior, nota-se que houve sucessivos processos de reformas administrativas que buscavam adaptar o arranjo federal às demandas urbanas. Esse processo não se deu sem a participação das instituições do governo federal que tratavam da questão urbana até aquele momento, e também incluiu a participação dos Estados e Municípios.

Após a divulgação de seu início em São Paulo, em 1975, o Programa Nacional foi inserido institucionalmente como uma das ações da SEPLAN-PR. Esta Secretaria especial era a principal coordenadora do Sistema de Planejamento criado em 1972¹⁴⁵ e que havia sido progressivamente instituído desde o início da ditadura¹⁴⁶. Foi a partir de suas ações, nesse período, que se adotou uma visão tecnocrata na condução da política urbana vislumbrada pelo II PND, por meio de ações contidas em um sistema de planejamento global (REZENDE, 2010). O principal órgão da estrutura da SEPLAN-PR¹⁴⁷ que conduziria as ações de planejamento urbano e do Programa Nacional para alcançar as metas urbanas do II PND era a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU. Outro Órgão Setorial Federal – OSF parceiro em prol do Programa Nacional era a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios – SAREM¹⁴⁸, assim como aponta a Revista P&D em matéria de divulgação de seu lançamento:

A coordenação do Programa para as Cidades de Porte Médio e a montagem de seus sistemas de planejamento global estarão, em escala nacional, a cargo da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – [por meio da] CNPU e a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios – SAREM. Os Estados que possuem programas específicos para cidades de porte médio ou que tiverem estrutura para a consecução dos programas serão os seus coordenadores a nível estadual. Caso contrário, os responsáveis regionais serão os Departamentos de Desenvolvimento Local (SEPLAN-PR, 1976c, p. 23).

O nome “Programa Nacional” de Apoio às Cidades e Capitais de Porte Médio não é somente um apelido, visto que se insere de fato como um “Programa”. Nessa época, os “Programas” eram um conjunto de “Atividades” reunidas com a capacidade de provocar transformações outrora inalcançáveis. As “Atividades” pensadas isoladamente seriam incapazes de reunir recursos e esforços comuns. Os Programas eram compostos de objetivos a serem alcançados, cujas “Atividades” competiam às diversas OSF’s.

¹⁴⁵ Por meio do Decreto nº 71.353/1972.

¹⁴⁶ A SERFHAU já fazia parte do “Sistema Nacional de Planejamento” voltado ao desenvolvimento local desde 1966, conforme afirma seu decreto de criação nº 59.917/1966: “Por sistema nacional de planejamento do desenvolvimento local integrado entende-se o conjunto formado pelos órgãos e entidades regionais, estaduais e municipais que desenvolvam planos e estudos desta categoria” (BRASIL, 1966). Entretanto, a criação de fato do Sistema não havia sido oficializada até 1972.

¹⁴⁷ Segundo Rezende (2010), antes da SEPLAN-PR, o sistema era coordenado pelo MINIPLAN. A transformação de um ministério em secretaria visou a aproximar o planejamento ao presidente. Durante a vigência do Programa Nacional, a SEPLAN-PR era a coordenadora do Sistema Nacional de Planejamento.

¹⁴⁸ Na prática, a SAREM contribuiu para o debate sobre repasse de recursos aos Municípios, que era sua competência. Não participou ativamente da programação dos anos posteriores. Por esse motivo, a análise da SAREM nesta Tese foi restrita.

A configuração por meio de um “Programa” perdeu durante toda a vigência do Programa Nacional. Inclusive, após 1979, as “Atividades” do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, conhecidas como CPM/BIRD, eram entendidas pelas OSF’s como atividades do Programa Nacional, assim como revela a programação de 1979 das suas cidades integrantes (vide Figura 27)¹⁴⁹.

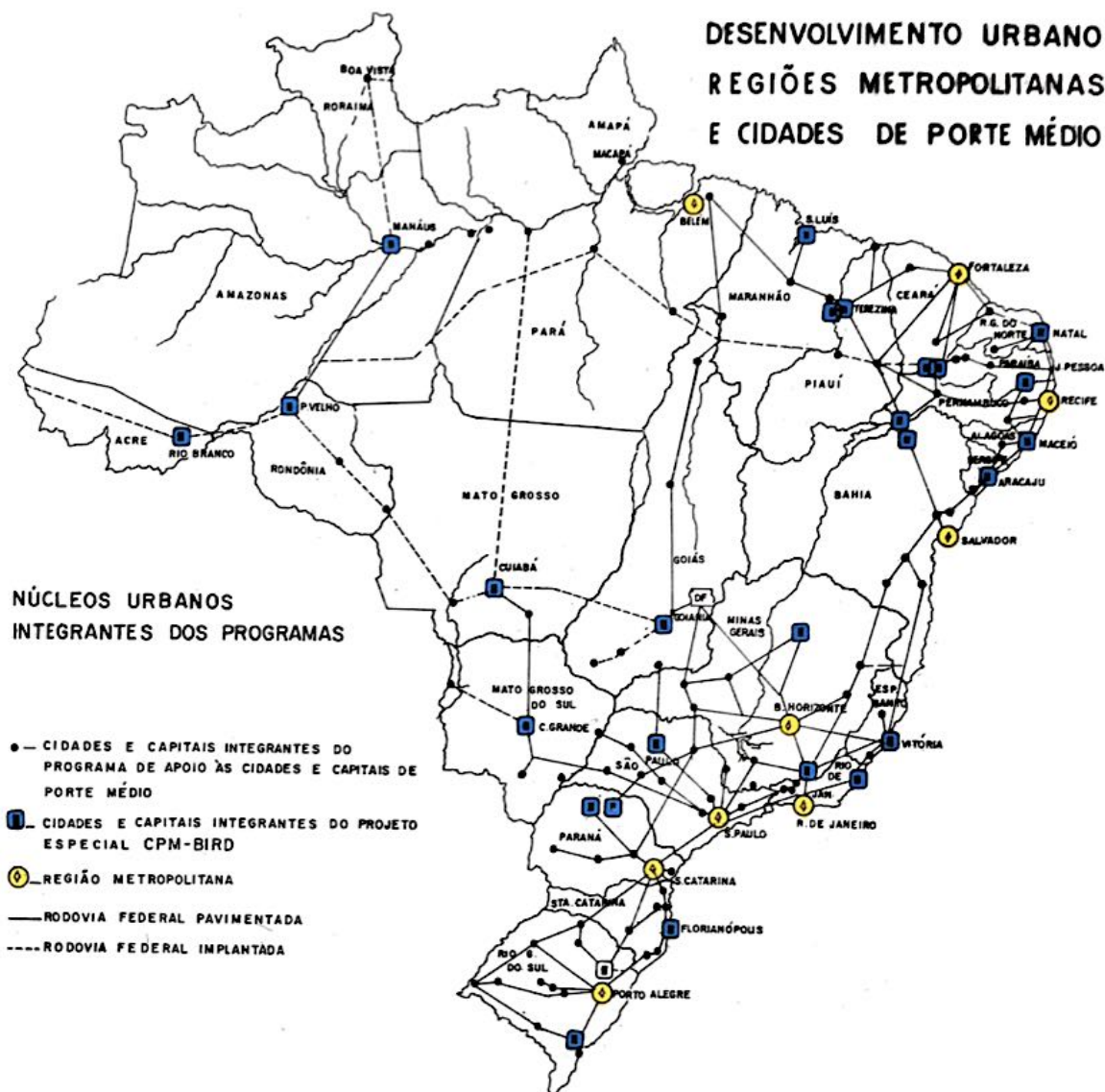


Figura 27: Programação de cidades integrantes do Programa Nacional em 1979
Fonte: (MINTER, 1982a, p. 83).

¹⁴⁹ Não foram todas as cidades indicadas no mapa que participaram do CPM/BIRD. Este mapa representa a intenção do MINTER no ingresso das cidades no financiamento do BIRD. Algumas cidades iriam ingressar no CPM/BIRD-II, que não chegou a efetivar-se.

Essa perspectiva é confirmada pelo MINTER em 1982, quando afirma que “O Programa de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio abrange, diretamente e indiretamente, área de 855,9 mil km² e atinge diretamente um total de 15,5 milhões de habitantes de 121 cidades” (MINTER, 1982a, p. 85), sendo que, dentro desse Programa, ainda havia o

Projeto Especial financiado pelo Banco Mundial, através do qual estão sendo atendidas as seguintes cidades e aglomerações, num total de 18 Municípios: Aglomerado Urbano de Florianópolis (Florianópolis, Biguaçu, São José e Palhoça); Natal; Juiz de Fora; Campina Grande; Montes Claros; Pelotas; Aglomerado Urbano de Vitória (Vitória, Vila Velha e Cariacica); Aglomerado Urbano de Petrolina/Juazeiro; São José do Rio Preto; Aglomerado Urbano de Teresina/Timon e Campo Grande, com investimento da ordem de Cr\$ 28 bilhões no período 1979-1984 (dos quais Cr\$ 2,4 bilhões aplicados em 1979-1981). Este Projeto Especial deverá ser acrescido, até fins de 1983, de mais 12 cidades ou aglomerações urbanas, o que representará investimentos da ordem de Cr\$ 28 bilhões, a serem realizados no período de 1983-1987 (MINTER, 1982a, p. 85).

Buscava-se, com isso, resolver as ações desconexas em prol do desenvolvimento urbano, sem, no entanto, promover alterações profundas do arranjo institucional, que, segundo Faria (2019), se instalara no Governo Federal desde 1960. Esse modelo já era aplicado em outros setores que envolviam a ação de planejamento como as Atividades do campo da habitação. Toda essa sistemática de organização das atividades em programas, bem como as políticas públicas, ainda se inseririam no que se passou a chamar de Sistema Nacional de Planejamento – SNP (REZENDE, 2010).

O SNP foi criado antes da SEPLAN-PR em 1972 e, após 1974, passou a ser coordenado por ela e pelo IPEA. Sua estrutura foi tema de debate da revista Interior em março-abril de 1977, em que se apontava o Presidente da República como o responsável pelo processo decisório, de onde emanavam as demandas para os principais Conselhos interministeriais: o Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE e o Conselho de Desenvolvimento Social – CDS. Essas três partes da estrutura encaminhariam as demandas para a SEPLAN-PR, que, por sua vez, seria responsável por demandar aos órgãos setoriais (vide Figura 28).

O IPEA também participava ativamente na implementação do Sistema Nacional de Planejamento – SNP, com o objetivo de promover um modelo “[...] de planejamento permanente, descentralizado e flexível, dotado de mecanismo de revisão e voltado para a execução de programas e projetos prioritários” (SEPLAN-PR, 1974c, p. 47). A questão das cidades de porte médio se inseria recorrentemente nesse sistema, seja no primeiro Programa – devido à importância que o IPEA conferia a essa questão –, no Programa Nacional ou no CPM/BIRD – devido à insistência da SEPLAN-PR e do MINTER.

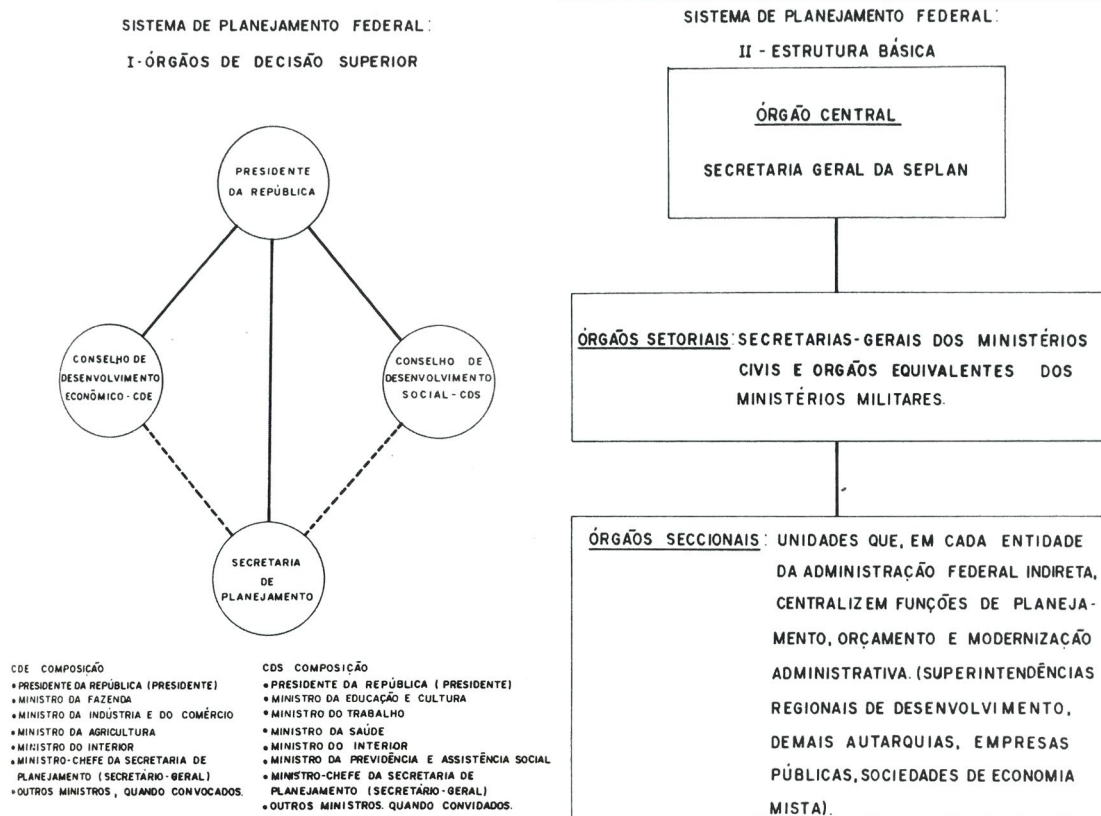


Figura 28: Estrutura do Sistema Nacional de Planejamento
Fonte: (MINTER, 1977a, p. 47).

Em resumo, no primeiro momento do Programa Nacional, em 1976, a Secretaria Geral era o órgão central do Sistema de Planejamento Federal, a CNPU era responsável pela elaboração da programação, e os Estados e Municípios, pela sua execução.

Após 1979, com a transferência das competências da questão urbana da SEPLAN-PR para o MINTER, houve uma concentração de atividades neste Ministério, reduzindo a necessidade da robustez do SNP voltado à questão urbana. Essa transferência foi relevante para a política urbana no geral e especialmente para o Programa Nacional. A principal questão era que a equipe técnica da Secretaria Executiva da CNPU foi transferida para o MINTER, especificamente para a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU/MINTER.

Com a mudança nas administrações federais em março de 1979, a CNPU foi transformada no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), presidido pelo Ministro do Interior. A Secretaria Executiva da CNDU também foi transferida para o MINTER, onde foi criada uma Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU) em maio de 1979. Com a centralização da maioria das principais agências envolvidas no desenvolvimento urbano (com exceção da EBTU) sob um único ministério era esperado que resultasse em

melhor coordenação e controle dos investimentos federais nas áreas urbanas (THE WORLD BANK, 1989, p. 6, tradução nossa)¹⁵⁰.

A equipe transferida para o MINTER “inclui[u] um grupo de avaliação composto por três planejadores urbanos, um engenheiro de transporte e um cientista social, a serem complementados com um engenheiro municipal, um especialista em criação de emprego e um economista/analista financeiro” (THE WORLD BANK, 1979a, p. 23, tradução nossa)¹⁵¹. A SDU/MINTER, criada em 11 de maio de 1979, cumpria o papel de realizar o trabalho do dia-a-dia do CNDU, ao ajudar “[...] as cidades de médio porte na preparação de projetos, avaliar os projetos propostos para financiamento e supervisionar sua execução. A SDU executa essas tarefas com a assistência de agências setoriais” (THE WORLD BANK, 1979b, p. 12, tradução nossa)¹⁵². Oficialmente, era de sua competência:

O apoio técnico e administrativo ao Conselho [CNDU], na coordenação e acompanhamento da execução da política nacional de desenvolvimento urbano, é assegurado pela Secretaria-Geral do Ministério do Interior através da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano [SDU/MINTER]. Em termos de pessoal, recursos e meios materiais bem como para efeito operacionais, a Secretaria-Executiva e a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano se confundem já que o Secretário-Executivo (cargo criado pelo Decreto nº 83.555) é o titular da função de Subsecretário de Desenvolvimento Urbano (CNDU, 1982, p. 13).

Como consequência, no pós-1979, as instituições vinculadas ao MINTER passaram a participar efetivamente do financiamento e programação do Programa Nacional na modalidade CPM/BIRD. Por exemplo, o BNH, que havia participado timidamente do Programa Nacional durante a década de 1970, passou a compor o CPM/BIRD com ações dentro de seus programas de desenvolvimento intraurbano:

[...] incluindo o CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), que financia componentes de infraestrutura em áreas-alvo das cidades. O FITURB (Programa de Financiamento para Transporte de Massa), um programa de transporte de massa; o FRDU (Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano), três programas especiais de desenvolvimento

¹⁵⁰ Traduzido do original em inglês: “With the change in federal administrations in March 1979, CNPU was transformed into the National Urban Development Council (CNDU), presided by the Minister of the Interior. The Executive Secretariat of CNDU was also transferred to MINTER, where an Undersecretariat of Urban Development (SDU) was created in May 1979. The centralization of most of the major agencies involved in urban development (with the exception of EBTU) under a single ministry was expected to result in improved coordination and control of federal investments in urban areas”.

¹⁵¹ Traduzido do original em inglês: “[...] includes an appraisal group made up of three urban planners, one transport engineer, and one social scientist, to be complemented with one municipal engineer, one employment creation specialist, and one economist/financial analyst”.

¹⁵² Traduzido do original em inglês: “It [SDU/MINTER] will assist medium-sized cities in the preparation of projects, appraise the projects proposed for financing, and supervise their execution. SDU will perform these tasks with the assistance of sectoral agencies”.

urbano nas regiões nordeste, norte e centro-sul; o FIPLAN (Financiamento para o Planejamento Urbano), que financia projetos de planejamento urbano; e o PRODEPO (Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos), que fornece financiamento para polos de crescimento econômico como a Região Amazônica (THE WORLD BANK, 1979a, p. 25, tradução nossa)¹⁵³.

Além do BNH, participavam, no âmbito federal: a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos – EBTU; o Centro Brasileiro para Apoio a Pequena e Média Empresa – CEBRAE, operando por meio “de seus agentes estaduais, chamados de Centros de Apoio Gerencial (CEAGs) e Núcleos de Assistência Industrial (NAI's), localizados [em 1979] em cada uma das 22 capitais dos estados e em três ou quatro cidades do interior” (THE WORLD BANK, 1979a, p. 27, tradução nossa)¹⁵⁴, em parceria com o Sistema Nacional de Emprego – SINE do Ministério do Trabalho; a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL, com ações para atacado e varejo de alimentos e parcerias com as Companhias Estaduais de Alimentos Empresas de Abastecimento – CEASA; a Superintendência de Desenvolvimento de Pesca – SUDEPE, integrando o CPM/BIRD ao Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca – PNDP (THE WORLD BANK, 1979a).

Assim, durante o segundo momento do Programa Nacional, após 1979, sob o comando das diretrizes do CNDU, a SDU/MINTER assumiu as responsabilidades de coordenar a elaboração da programação do Programa Nacional, e os Estados e Municípios continuaram a executar as ações programadas. A inserção do Programa Nacional durante tais momentos pode ser assim esquematizada (vide Figura 29):

¹⁵³ Traduzido do original em inglês: “[...] including CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), which finances infrastructure components within targeted areas of cities.2/ FITURB (Programa de Financiamento para Transporte de Massa), a mass transport program; FRDU (Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano), three special programs for urban development in the northeast, the north, and the central south regions; FIPLAN (Financiamento para o Planejamento Urbano), which finances urban planning projects; and PRODEPO (Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos), which provides financing to economic growth poles such as the Amazon Region”.

¹⁵⁴ Traduzido do original em inglês: “[...] operates through its state agents, called Centros de Apoio Gerencial (CEAG's) and Nucleos de Assistência Industrial (NAI's), located in each of the 22 state capital cities and in three or four interior cities”.

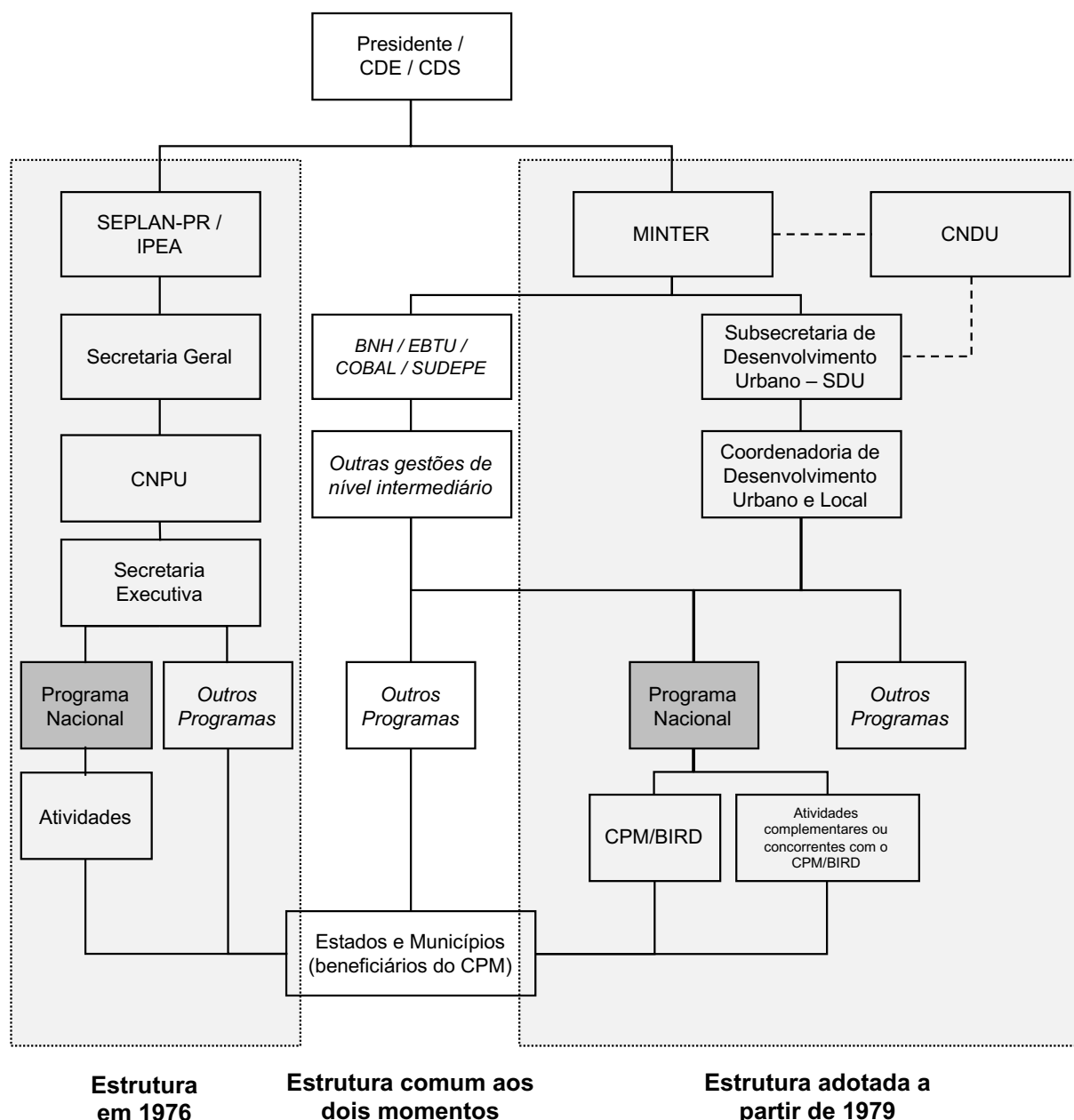


Figura 29: Inserção do Programa Nacional no Arranjo Institucional do Governo Federal
 Fonte: elaborado pelo autor segundo interpretação das Estruturas organizacionais de Cadastros da Administração Federais (SEMOR, 1975, 1978, 1982).

No âmbito federal, apresentado no esquema da Figura 29, nota-se uma estrutura hierarquizada típica do período. Deve-se considerar que esse arranjo era dividido com outras esferas de poder, visto que a “[...] tarefa [... deveria ser] compartilhada, harmonicamente, pelos Governos da União, dos Estados e dos Municípios” (GEISEL, 1975b, p. 265). Inclusive, tal “harmonia” se estabelecia como um modelo para os Estados, como foi o caso do Governo Estadual do Ceará, que buscou adaptar seu arranjo institucional voltado ao planejamento estadual ao arranjo estabelecido pela SEPLAN-PR para o Sistema Nacional de Planejamento – SNP (CEARÁ, 1976).

Nesse arranjo governamental, a atuação dos Estados era determinante para a eficácia ou a ineficácia do Programa Nacional. Pode-se dizer que o Estado de São Paulo estava mais preparado para fazer frente ou atender às expectativas do Governo Federal e que, por vezes, servia de modelo aos demais Estados.

De certa forma, porém, o Estado de São Paulo provocava uma deformação no arranjo institucional nacional voltado à política urbana. Em um momento em que o controle das migrações internas era o principal objetivo da política urbana nacional¹⁵⁵, a eficiência da política de redistribuição populacional do Governo do Estado de São Paulo nos anos de 1970 frustrou a expectativa de outros governos de manter a população em seu Estado de origem. Segundo Cano (1988, 1996, 2011), foram determinantes, nesse processo: 1) as políticas de descentralização do governo do estado de São Paulo; 2) as políticas de atração municipal, com subsídios fiscais; 3) os baixos custos relativos proporcionados pela concentração industrial em São Paulo; 4) os investimentos federais derivados da política de interior; 5) as políticas de agroindustriais da cana, da laranja e do álcool¹⁵⁶. O Programa Nacional, então, perdia capacidade de conter o movimento para São Paulo, visto que o Estado conseguia acolher o volumoso movimento populacional interno.

Paralelamente à atuação dos Estados, verifica-se que praticamente todas as autarquias – especialmente as Superintendências – elaboraram políticas de desenvolvimento urbano, distinguindo-se dos Estados por elaborarem programas orientados para as regiões metropolitanas, cidades de porte médio, cidades pequenas e para projetos especiais. As Superintendências faziam, portanto, parte desse arranjo institucional. Os programas por elas elaborados em conjunto com a Secretaria Executiva da CNPU orientaram a aplicação das cota-partes de Estados e Municípios ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU. Mas, apesar da participação dos Estados, o quadro de distribuição do orçamento do FNDU entre 1976 e 1979 (vide Tabela 1) indica a concentração dos recursos na União, especialmente aqueles destinados às Superintendências, o que possibilitava o controle pela União do arranjo institucional do Sistema.

¹⁵⁵ Pois as migrações internas eram “[...] a expressão mais negativa do movimento provocado pelo desequilíbrio” (SERRA, 1991, p. 132).

¹⁵⁶ O quadro é revertido na década de 1980, devido à mediocridade do Produto Interno Bruto – PIB “[...] tanto para o Brasil (2,2%) quanto para São Paulo (1,5%) [...] A indústria de transformação, o setor antes mais dinâmico, teve desempenho ainda pior, pífio, de 0,9% para o Brasil e ainda mais baixo para São Paulo (0,2%)”, que atenuou a movimentação para São Paulo visto a “[...] continuidade da expansão agrícola no Norte e Centro-Oeste, o melhor desempenho da economia nordestina e a forte expansão urbana ocorrida nessas três regiões” (CANO, 2011).

Tabela 1: Distribuição orçamentária do FNDU entre 1976 e 1979

	1976	1977	TOTAL 1967/77 [sic]	1978	1979	Total 1978/79
<u>União</u>	<u>2.106.816</u>	<u>3.895.127</u>	<u>6.001.943</u>	<u>4.468.656</u>	<u>4.985.980</u>	<u>9.454.836</u>
Transportes Urbanos (TU)	1.851.816	3.348.713	5.200.529	3.906.371	4.407.424	8.313.795
Outros Programas (OP)	255.000	546.414	801.414	562.485	578.556	1.141.041
<u>Estados</u>	<u>544.000</u>	<u>1.165.683</u>	<u>1.709.683</u>	<u>1.199.968</u>	<u>1.234.253</u>	<u>2.434.221</u>
Transportes Urbanos (TU)	408.000	874.262	1.282.262	899.976	925.690	1.825.666
Outros Programas (OP)	136.000	291.421	427.421	299.992	308.563	608.555
<u>Municípios</u>						
Outros Programas (OP)	136.000	291.421	427.421	299.992	308.563	608.555
	2.786.816	5.352.231	8.139.047	5.968.816	6.528.796	12.497.612

Fonte: (FRANCISCONI, 1977, p. 63). Conferir original nos anexos.

A concentração de recurso na União, assim como fica claro no âmbito do FNDU, foi justificada por Francisconi, então secretário executivo da CNPU e responsável por organizar a gestão do Fundo. Ele defende que, ao contrário da centralização, havia a descentralização dos recursos e da tomada de decisão, de modo que a União compartilhava as ações com os Municípios e Estados (vide Tabela 2). De acordo com ele, essa descentralização se expressava, pois

[...] não só coube aos Estados definir suas prioridades programáticas e encaminhar a lista de projetos a serem financiados em cada cidade, como ainda dispuseram de recursos complementares que serviram para realizar 717 projetos urbanos em 1977, dos quais 67 projetos na área do planejamento e administração municipal: 402 no setor de infraestrutura viária e transportes, 74, saneamento básico, 150 em infra-estrutura social e 24 em outros projetos. O total de Cr\$ 1.708,4 milhões em aplicação, 84,6% destinam-se a transporte (Quadro III) (FRANCISCONI, 1977, p. 63).

Mas o controle do arranjo institucional pelo Governo federal era intenso, mesmo após a formação de um Sistema Nacional de Planejamento – SNP, que promoveria a descentralização afirmada por Francisconi. A forma mais emblemática desse controle era o modo como se dava a seleção das cidades beneficiárias do Programa Nacional. Analisando representativamente o caso do Nordeste, Francisconi apontou a atuação da Secretaria Executiva da CNPU para formação do arranjo institucional necessário para o Programa e para alcançar as diretrizes do desenvolvimento urbano daquela região. Segundo ele, o Programa na região Nordeste havia sido

[...] lançado **oficiosamente** durante reunião do Conselho da SUDENE, realizada em Teresina no final do ano passado, o programa inicia suas atividades pelas capitais e cidades médias do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe; para isso técnicos da SUDENE, de outros órgãos do Ministério do Interior e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República estão se reunindo em Brasília, definindo-nos detalhes da execução de novos centros urbanos a serem objeto do programa em 1978-1980 (MINTER, 1977c, p. 25, grifo nosso).

Tabela 2: Distribuição dos recursos em conta-parte entre União e Estados, por região

Exercício 1976/1977						Cr\$ 1.000,00
Projeto/Programa	Planejamento e Administração	Infra-estrutura Viária e Transportes	Saneamento Básico	Infra-estrutura Social	Outros Projetos	Total
Norte						
Número	-	115	2	21	12	150
Valor	-	132.422,0	5.000,0	27.806,0	3.530,0	168.758,0
%	-	78,47	2,96	16,48	2,09	100,0
Nordeste						
Número	6	61	13	19	8	107
Valor	6.326,9	269.394,3	23.178,3	14.778,5	44.911,9	358.589,9
%	1,76	75,14	6,46	4,12	12,52	100,0
Sudeste						
Número	18	67	1	-	1	87
Valor	46.527,0	712.741,0	700,0	-	2.000,0	761.968,0
%	6,11	93,54	0,09	-	0,26	100,0
Sul						
Número	-	107	43	58	3	211
Valor	-	211.478,9	20.072,5	16.189,6	19.207,9	266.948,9
%	-	79,22	7,52	6,06	7,2	100,0
Centro-oeste						
Número	43	52	15	52	-	162
Valor	8.062,4	119.297,0	8.296,0	16.500,0	-	152.155,4
%	5,3	78,41	5,45	10,84	-	100,0
Brasil						
Número	67	402	74	150	24	717
Valor	60.916,3	1.445.333,2	57.246,8	75.274,1	69.649,8	1.708.402,2
%	3,57	84,60	3,35	4,41	2,47	100,0

Fonte: (FRANCISCONI, 1977, p. 63). Conferir o original nos Anexos.

O caráter oficioso afirmado por Francisconi seria supostamente destituído de interesse e não oficial, embora emanado do governo. “Como resultado dessa atuação, foram selecionadas as cidades e os projetos que integram os projetos federais de capitais e cidades de porte médio do Nordeste” (FRANCISCONI, 1977, p. 66). Mas a seleção de fato de cidades beneficiárias do Programa Nacional se deu com base em critérios pouco claros e sem consultas efetivas aos agentes promotores do desenvolvimento urbano nos estados e municípios. Foram selecionadas trinta e quatro cidades, com previsão orçamentária previamente determinada para cada um dos Estados, com participação do FNDU diferente para cada caso (vide Tabela 3).

Tabela 3: Cidades selecionadas para o Programa Nacional no Nordeste

Cr\$ 1.000,00						
Estado	Nº de Cidades	Índice de Urbanização do Estado	% Pop. Urbana	Investimentos totais (B)	Participação FNDU (A)	(A) / (B)
Maranhão	4	25,12	34,90	140.500	60.533	43,08
Piauí	4	31,93	57,73	256.601	159.330	62,09
Ceará	4	48,81	11,02	82.639	35.795	43,31
R. G. do Norte	2	47,56	44,45	87.365	62.735	71,80
Paraíba	6	42,06	44,76	463.314	104.898	22,64
Pernambuco	4	54,46	8,13	140.348	51.504	36,69
Alagoas	2	39,77	45,40	225.698	84.228	37,31
Sergipe	1	46,11	42,43	103.300	33.750	32,67
Bahia	7	41,17	16,18	416.626	60.678	14,56
Total	34	-	23,12	1.916.391	653.451	34,09

Fonte: (FRANCISCONI, 1977, p. 66). Conferir original nos Anexos.

Segundo informou o Departamento de Desenvolvimento Local da SUDENE, o Programa Nacional incentivaria o crescimento das atividades produtivas e a melhoria da infraestrutura, dos equipamentos sociais e urbanos das principais cidades nordestinas, sempre buscando que a região se desenvolvesse “[...] harmonicamente, contribuindo ademais para resistir à pressão dos fluxos migratórios para as metrópoles regionais e nacionais” (MINTER, 1977c, p. 25). Assim, os investimentos locais já estavam pré-determinados em uma **lista de projetos** em prol do controle migratório, em uma macro-escala na qual não competia aos Estados intervirem, e cuja responsabilidade foi assumida pela União de forma descolada do contexto local.

Inclusive, mesmo no pós-1979, durante a modalidade CPM/BIRD, essa **lista de projetos** persistiu desde o início, quando o BIRD rascunhou os primeiros contornos do que seria a remodelagem do Programa Nacional. No indicativo de financiamento, o Presidente Executivo do BIRD indicou que o Banco emprestaria US\$ 70 milhões, sendo que sua distribuição deveria seguir a seguinte lista (vide Tabela 4):

Tabela 4: Custos estimados para o CPM/BIRD em maio/1979

	US\$ milhões			
	Local	Externo	Total	% do Total
I. Cidades avaliadas pelos funcionários do banco				
A. Atividades econômicas promovidas				
Sistema de Distribuição de Comida	2,6	0,7	3,3	5,9
Distritos Industriais	2,6	0,8	3,4	6,0
Assistência Técnica para Empresas Pequenas e Setor Informal	0,6	0,1	0,7	1,2
Assistência Técnica e Equipamentos para Cooperativas	4,5	1,5	6,0	10,7
Treinamento de mão de obra	0,5	0,1	0,6	1,0
B. Infraestrutura urbana				
Abastecimento d'água e Sistema de Esgoto	6,8	3,2	10,0	17,8
Saneamento	0,9	0,2	1,1	2,0
Drenagem	5,6	1,9	7,5	13,3
Transporte Urbano	4,6	2,5	7,1	12,6
Coleta de Lixo	1,8	1,2	3,0	5,4
Locais e Serviços	2,3	0,6	2,9	5,1
Equipamentos Comunitários e Outros	4,0	0,8	4,8	8,5
C. Administração municipal				
Unidades de Gerenciamento de Projetos	4,0	0	4,0	7,1
Melhorias administrativas	0,7	0,1	0,8	1,4
Estudos e Pesquisas Cadastrais	1,0	0,1	1,1	2,0
Subtotal	42,5	13,8	56,3	100,0

Fonte: (THE WORLD BANK, 1979b, p. 2, tradução nossa). Conferir original nos Anexos.

Ainda que, na prática, as atividades do Programa Nacional fossem impositivas, a CNPU insistia que a atuação federal deveria estar em harmonia com os interesses locais. Por esse motivo, estimulava-se a formação do Sistema Nacional de Planejamento – SNP como principal meio de fortalecimento do arranjo institucional preconizado, cuja incumbência seria a de combinar as práticas e interesses dos diversos agentes e das diversas instâncias de governo.

Não se pode afirmar que houve um Sistema Nacional de Planejamento – SNP exclusivamente “urbano” na década de 1970. Mas é possível notar que houve uma tentativa explícita de inserir a questão urbana no arranjo institucional que se formava no entorno do SNP. A motivação que levou à integração da questão urbana ao SNP foi a pretensão de construir uma rede urbana baseada em cidades de porte médio. A CNPU foi elevada, então, ao principal órgão que geriria esse segmento do SNP, devido às suas até então competências institucionais. Considerando que a CNPU dedicava suas Atividades a valorizar as cidades de porte médio, é possível afirmar que o Programa Nacional contribuiu para a formação de um SNP urbano.

O contorno burocrático do SNP urbano gerido pela CNPU foi estruturado a partir de convênios com Estados, Municípios e outras OSFs, pois devido ao “[...] caráter federativo da nação, respeitada a independência dos três níveis de governo, esse sistema [...] foi] estruturado e confirmado mediante a celebração de convênio [...]” (FAUUSP, 1984b, p. 67) para permitir a livre atuação dos diversos organismos envolvidos. Devido à centralização, a atuação do Governo Federal no SNP urbano teve maior peso nas decisões do que a dos demais entes conveniados.

Para a concretização do SNP urbano no âmbito federal, houve a articulação dos recursos em um sistema de fundos para apoio ao desenvolvimento urbano, especialmente com o criado Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU. O sistema e seus fundos funcionariam conforme explicam o Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o Ministro do Interior:

O FNDU deverá ainda [...] desempenhar o papel de agente catalizador e elemento de coordenação dos demais fundos e mecanismos financeiros voltados para o desenvolvimento urbano. Nesse sentido, deverá ser estabelecido um Sistema de Fundos de Desenvolvimento Urbano, capaz de prover, de forma coordenada, o necessário apoio financeiro à execução da política nacional de desenvolvimento urbano (SEPLAN-PR, 1975c, p. 40).

Os fundos seriam integrados pelo: 1) FNDU e Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos – FDTU; 2) fundos regionais; 3) BNDE, FINEP, BNH, Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS voltado ao Centro Social Urbano – CSU. Os investimentos no SNP urbano, no momento de sua criação, eram principalmente orientados para Habitação, Transportes Urbanos e Equipamentos Sociais, assim como já vinham sendo aplicados desde a década de 1960. Haveria, ainda, a partir de 1976,¹⁵⁷ a programação de novos investimentos em distritos industriais e em “outros programas de desenvolvimento urbano”, dentre eles o

¹⁵⁷ Só estavam previstos investimentos a partir de 1976, ano de criação do FNDU. A partir de então se aportariam recursos ao Programa Nacional. Antes, os recursos estavam pulverizados e eram poucos.

Programa Nacional (cf. Tabela 5). Os investimentos em distritos industriais eram parte dos objetivos do Programa Nacional, mas estavam sendo aplicados e geridos fora de seu escopo de trabalho.

O Programa Nacional tinha a intenção de coordenar os investimentos de diversas origens que seriam aplicados nas cidades de porte médio. Por esse motivo, todos os recursos orçados e apresentados na Tabela 6 de certa forma teriam impacto sobre o Programa. Mas, como se sabe, os recursos dos “Programas de Investimentos Urbanos” já tinham vinculações programáticas anteriores ao CPM, o que leva a afirmar que somente os recursos destinados exclusivamente ao Programa Nacional seriam orientados efetivamente aos seus objetivos.

O quadro de origem de recursos deixa claro que os investimentos exclusivos do Programa Nacional só proveriam do FNDU, em caráter não-reembolsável, já que os demais investimentos eram reembolsáveis e estavam comprometidos com outras atividades do SNP.

Tabela 5: Aplicação dos Programas de Investimentos Urbanos de 1975-1979

Discriminação	1975	1976	1977-1979	Total
Habitação	25 290	32 260	112 200	169 750
Inversões no Mercado Internacional	22 490	29 030	100 110	151 630
BNH	9 490	11 090	40 140	60 720
Mutuários	13 000	17 940	59 970	90 910
Operações Complementares Habitacionais	1 070	1 220	4 700	6 990
Operações Complementares Especiais	1 730	2 010	7 390	11 130
Saneamento	2 330	2 890	8 530	13 750
BNH e FAES – PLANASA	2 330	2 570	8 360	13 260
Abastecimento de Água	1 220	1 140	2 500	4 860
Esgoto/Drenagem	1 110	1 430	5 860	8 400
FNDU/Saneamento	-	320	170	490
Transportes Urbanos (a)	1 260	3 595	14 029	18 884
Recursos do BNH	1 260	1 510	5 470	8 240
FNDU/Transportes Urbanos	-	2 085	8 559	10 644
Equipamentos Sociais Urbanos	2 975	4 480	16 015	23 470
CEF (FAS)	2 700	3 500	14 400	20 600
BNH	160	530	140	820
FNDU/Centros Sociais Urbanos	-	250	650	900
Centros Sociais Urbanos (FAZ e BNH)	115	210	825	1 150
Distritos Industriais	-	150	850	1 000
Outros Programas de Desenvolvimento Urbano	2 560	3 360	14 430	20 350
Recursos do BNH	1 390	1 300	7 700	10 390
FDU/Regionais (b)	800	960	1 360	3 120
FNDU/Outros Programas de Desenvolvimento Urbano	-	620	4 160	4 780
POLAMAZÔNIA	310	370	780	1 460
Pré-Investimentos e Recursos Humanos (FINEP e BNH)	60	110	430	600
Total	34 415	46 735	166 054	247 204

Notas originais:

(a) Exclusivo metrô do Rio e de São Paulo (a não ser os financiamentos a serem concedidos pelo BNH).

(b) 50% do valor total provém do BNH e 50% previstos como recursos próprios do Banco do Brasil (FDU/BB). Banco do Nordeste do Brasil (FDU/BNB) e Banco da Amazônia S.A. (FDU/BASA).

Fonte: (SEPLAN-PR, 1975c, p. 40). Conferir original nos Anexos.

Tabela 6: Origem de recursos para o SNP urbano de 1975-1979

Discriminação	Período			
	1975	1976	1977/79	1975/79
Recursos do FNDU (geralmente não reembolsáveis)	-	3.325	13.839	17.164
Transportes Urbanos	-	2.085	8.559	10.644
Saneamento	-	320	170	490
Centros Sociais Urbanos	-	250	650	900
Distritos Industriais	-	50	300	350
Outros Programas de Desenvolvimento Urbano	-	620	4.160	4.780
Recursos de outras fontes (geralmente reembolsáveis) (a)	6.665	7.740	28.275	42.680
Transportes Urbanos (BNH)	1.260	1.510	5.470	8.240
Saneamento (BNH e FAE)	2.330	2.570	8.360	13.260
Abastecimentos d'Água	1.220	1.140	2.500	4.860
Esgotos e Drenagem Urbana	1.110	1.430	5.860	8.400
Centros Sociais Urbanos – (Fundo de Apoio do Desenvolvimento Social – FAS e BNH)	115	210	825	1.150
Distritos Industriais (BNDE e BNH)	-	100	825	1.150
Outros Programas de Desenvolvimento Urbano	2.160	2.390	11.710	16.260
Equipamento Comunitários (BNH)	710	980	3.580	5.270
Pré-Investimentos e Recursos Humanos (FINEP e BNH-FIPLAN)	60	110	430	600
Programas de Desenvolvimento Urbano (BNH)	1.390	1.300	7.700	10.390
Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano (b)	800	960	1.360	3.120
Recursos Totais	6.665	11.065	42.114	59.844
Transportes Urbanos	1.260	3.595	14.029	18.884
Saneamento	2.330	2.890	8.530	13.750
Centros Sociais Urbanos	115	460	1.475	2.050
Distritos Industriais	-	150	850	1.000
Outros Programas de Desenvolvimento Urbano	2.160	3.010	15.870	19.835
Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano	800	960	1.360	3.120

Notas originais:

(a) Somente recursos de origem interna, incluindo os Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano.

(b) Recursos adicionais, para aplicações em programas de desenvolvimento urbano a nível regional.

Fonte: (SEPLAN-PR, 1975c, p. 40). Conferir original nos Anexos.

O Sistema Nacional de Planejamento foi criado para coordenar a aplicação desses recursos, evitando-se sobreposições. Segundo Brasileiro (1974), havia pouca coordenação das atividades governamentais, em quaisquer dos setores, sendo o urbano um dos mais problemáticos, visto que:

[...] é uma das áreas que oferecem maior número de problemas. Dentro do próprio nível federal, a existência de diversos centros de decisão e execução com referência ao problema urbano dificulta o entrosamento necessário. O problema aumenta quando diversos níveis constitucionalmente autônomos de governo estão envolvidos numa política de desenvolvimento urbano global (BRASILEIRO, 1974, p. 17).

Do ponto de vista da articulação com o governo federal, outra experiência, relatada pela revista Interior em 1974 (MINTER, 1974), destacou o papel do BNH na continuidade e atualização das atribuições do extinto SERFHAU. A revista atribuiu ao órgão a competência de executar os Planos Diretores de Planejamento Local Integrado – PDI financiados pela SERFHAU e que buscavam, de maneira coordenada com os diversos âmbitos Estaduais e Municipais, abranger os aspectos econômicos, sociais, físicos e administrativos do desenvolvimento urbano.

Juntos, o legado da SERFHAU, a atuação do BNH, as iniciativas de planejamento da SEPLAN-PR por meio da CNPU, o SNP urbano com sua sistemática de investimentos por meio de fundos de desenvolvimento urbano e a atuação dos órgãos estaduais e municipais formariam o Sistema Nacional de Planejamento – SNP, com a finalidade de resolver a sobreposição das atividades.

Na ótica do Programa Nacional, tais sobreposições deveriam ser aproveitadas, isto é, o Programa buscaria organizar os investimentos já em implementação e que estavam voltados às cidades de porte médio, a fim de identificar as sobreposições e articulá-las. Ao adotar esta estratégia, o Programa Nacional se transformou em um **mosaico** de investimentos, ou seja, fez com que suas atividades fossem pulverizadas na administração pública em todos os âmbitos e em diversos órgãos governamentais.

O aparente antagonismo do Programa Nacional, ora convergindo atividades, ora atuando como um mosaico desarmônico, só pode ser confirmado mediante a análise de três características, que serão discutidas a seguir: 1) a interlocução e a coordenação dos órgãos, a fim de evitar sobreposições desnecessárias, isto é, uma interface com o **arranjo institucional** então em vigor; 2) a existência de um **corpo programático próprio** capaz de complementar as ações de outros órgãos; 3) a previsão de **recursos financeiros** próprios capazes de implementar medidas próprias do corpo programático. O que leva a questionar: **Qual o impacto do mosaico institucional, programático e financeiro para o Programa Nacional?**

Do ponto de vista do **arranjo institucional**, o programa implementado pela CNPU foi concebido e executado por meio de convênios entre Estados e Municípios e o Governo Federal. As reformas administrativas de 1979 não alteraram esse quadro, de modo que, durante o período em que o Programa Nacional foi gerido pelo CNDU em conjunto com o BIRD, perdurou o modelo de convênios com as Superintendências, os Estados e os Municípios. Andreatza, no último momento do Programa Nacional¹⁵⁸, afirmou a importância desses convênios:

Como a participação das Prefeituras Municipais, assistidas pelos Estados, e a colaboração de várias entidades nacionais, o Governo do Presidente João Figueiredo prossegue empenhando na proteção e incentivo das atividades produtivas, de modo a reduzir-se o êxodo rural e, ao mesmo tempo, proporcionar às populações dos núcleos urbanos adequadas condições de vida (ANDREATZA, 1984a, p. 68).

¹⁵⁸ Discurso em solenidade de assinatura de atos administrativos com o governo do Estado Rio Grande do Sul e com a Prefeitura Municipal de Pelotas, realizada em Pelotas, no dia 9 de maio de 1980.

Os convênios foram firmados com os Estados ou os Municípios, e, no caso do Nordeste, com a SUDENE, mediante a apresentação de projeto encaminhado à CNPU/CNDU para captação de recursos do FNDU. Econ caracterizou esse processo de captação de recursos para o Programa Nacional:

A inserção de Uberaba no PNCPM foi feita através de contratos feitos pela SUPAN (SEPLAN-MG) com técnicos locais, os quais mantinham relação dentro da EBTU, e deste modo descobriram programas de investimentos dos [SIC] quais cidades podiam candidatar-se e então se desenvolviam projetos necessários e entrava na fila, junto aos organismos federais. Deste modo ocorria um envolvimento direto dos técnicos em procurar recursos para cidade, para que administração pudesse realizar obras. Ao contrário de Uberlândia, que conta com políticos influentes juntos às esferas federais, nossa cidade não conta com as forças políticas que viesse [SIC] a influir no processo, que teve seus resultados graças apenas as [SIC] forças de técnicos da administração pública (FAUUSP, 1984c, p. 200).

A afirmação de Econ confirma que, do ponto de vista institucional, a seleção das cidades não obedecia necessariamente a critérios objetivos e uniformemente adotados. Daí o maior ponto de inflexão em relação ao primeiro Programa (cf. Parte A), que defendia a racionalidade criteriosa nessa seleção. Após 1976, quando os primeiros recursos dos convênios foram investidos, a seleção das cidades era uma combinação de órgãos previamente selecionados, de órgãos que enviaram seus projetos para a seleção pela CNPU/CNDU e da influência de agentes políticos na tomada de decisão. Isso pode ser atribuído ao desprestígio da CNPU (cf. Capítulo 1), que gerou grande repercussão sobre o modo de funcionamento do Programa Nacional em seus anos iniciais.

Segundo a avaliação promovida pela FAUUSP, esse mosaico institucional não beneficiou Programa, pois acabou por criar um

[...] interrelacionamento entre os órgãos colegiados em seus níveis de decisão federal e local e os canais que envolvem os organismos executores do PNCPM. Ocorre uma ausência geral de autoridade e uma diluição das responsabilidades inerente ao processo institucional adotado (FAUUSP, 1984a, p. 24).

O quadro foi se agravando, pois os órgãos criados a motivo do CPM não tinham continuidade, já que eram mecanismos de implementação dos projetos locais e depois deveriam ser desfeitos – assim como o foram. Por este motivo, em análise da característica de mosaico institucional do Programa Nacional, Econ afirmou:

Programas como este deveriam ser incentivados, visando à sua real implementação, dando continuidade aos convênios, evitando assim que se venha a ter dificuldades em manter a equipe técnica montada. Devia-se também, abrir um maior leque de atendimento previsto; por exemplo: nas áreas de saneamento básico para população de baixa renda, habitação e lazer, incentivo a uma política agrícola que viesse a reter a população do campo (deve-se corrigir o conceito de se encarar as CPMs como cidades DIQUE); lixo/reciclagem sempre procurando um uso intensivo de mão-de-

obra; av. sanitários e programas que viessem a manter a população de nível médio para cima, nas CPMs, através de incentivos as áreas de serviços/comércio/indústrias (FAUUSP, 1984c, p. 202).

A raiz de fato do problema estava no arranjo institucional das OSFs, tanto na interlocução com os poderes locais quanto na capacidade da CNPU/CNDU de coordenar as atividades. Pode-se resumir a questão a dois pontos, apresentados a seguir.

Primeiramente, por mais interessados que as OSFs poderiam estar na solução dos problemas urbanos, as suas orientações estatutárias e rotinas padronizadas já se encontravam integradas ao arranjo institucional em que atuavam e dificilmente fariam adaptações ou concessões. Além disso, em torno do SNP gravitavam Empresas Públicas, empresas de consultoria e empreiteiras que dificilmente seriam modificadas ou reorientadas pela ação da CNPU e do CNDU.

Em segundo lugar, os municípios, outro extremo do canal União-Estado-Município, consistiam no elo mais fraco. Os convênios firmados davam-lhe em média 35,7% de ação sobre os recursos (FAUUSP, 1984a, p. 24), e decisão de investi-los deveria ainda ser partilhada com as administrações regionais e estaduais. Observa-se que, com o arranjo institucional vigente no país pós-1964, em que empresas estatais recebiam as concessões de exploração de serviços urbanos – ou mesmo particulares, a exemplo de transportes, comunicações, lixo etc. –, o processo decisório iniciado no município por meio de projetos a serem submetidos à captação de recursos era limitado. Isso se confirmou, pois os Municípios e os Estados só poderiam enviar projetos para as fontes que tinham recursos disponíveis e as fontes só aprovariam o que lhes era de competência ou de interesse.

No âmbito da implementação da modalidade CPM/BIRD, pós-1979, o Banco Mundial representado pelo BIRD ainda promoveu diversas ingerências, tornando-se mais um agente do intrincado arranjo institucional do Programa Nacional. Naquele momento, “o envolvimento do Banco no setor urbano [ainda] está em seus estágios iniciais e se baseia na premissa de que as políticas atuais do governo no setor são basicamente sólidas” (THE WORLD BANK, 1979a, p. 4)¹⁵⁹. O papel do BIRD se mostrou bastante complexo em seu envolvimento com o Programa Nacional, devido a isso, o tema será debatido em capítulo específico na Parte C desta Tese.

¹⁵⁹ Traduzido do original em inglês: “Bank involvement in the urban sector is in its early stages and is based on the premise that the Government's present policies in the sector are basically sound”.

Essa constatação leva a debater o mosaico que compunha o Programa Nacional do ponto de vista do **corpo programático** e da articulação União-Estado-Município. A programação que se deflagrou a partir do Programa Nacional articulava-se aos demais programas e projetos federais e estaduais setoriais relativos a: transporte, sistema de localização industrial, agricultura e pecuária, recursos minerais, recursos energéticos, programa habitacional, programa de infraestrutura básica, programa de saúde e programa de educação (FAUUSP, 1984b). O Programa Nacional funcionaria, assim, como um tabuleiro de um jogo em que as peças – as atividades setoriais – já haviam sido criadas e já estavam sendo jogadas, embora ainda não se soubesse exatamente qual era o jogo. O Programa Nacional era o tabuleiro que estabeleceria as regras e permitiria a junção eficiente do jogo tecno-burocrático. A ilustração que acompanhou a matéria de anúncio oficial do Programa Nacional na Planejamento & Desenvolvimento da SEPLAN-PR de maio de 1976 ilustrou com clareza essa perspectiva interpretativa (vide Figura 30):

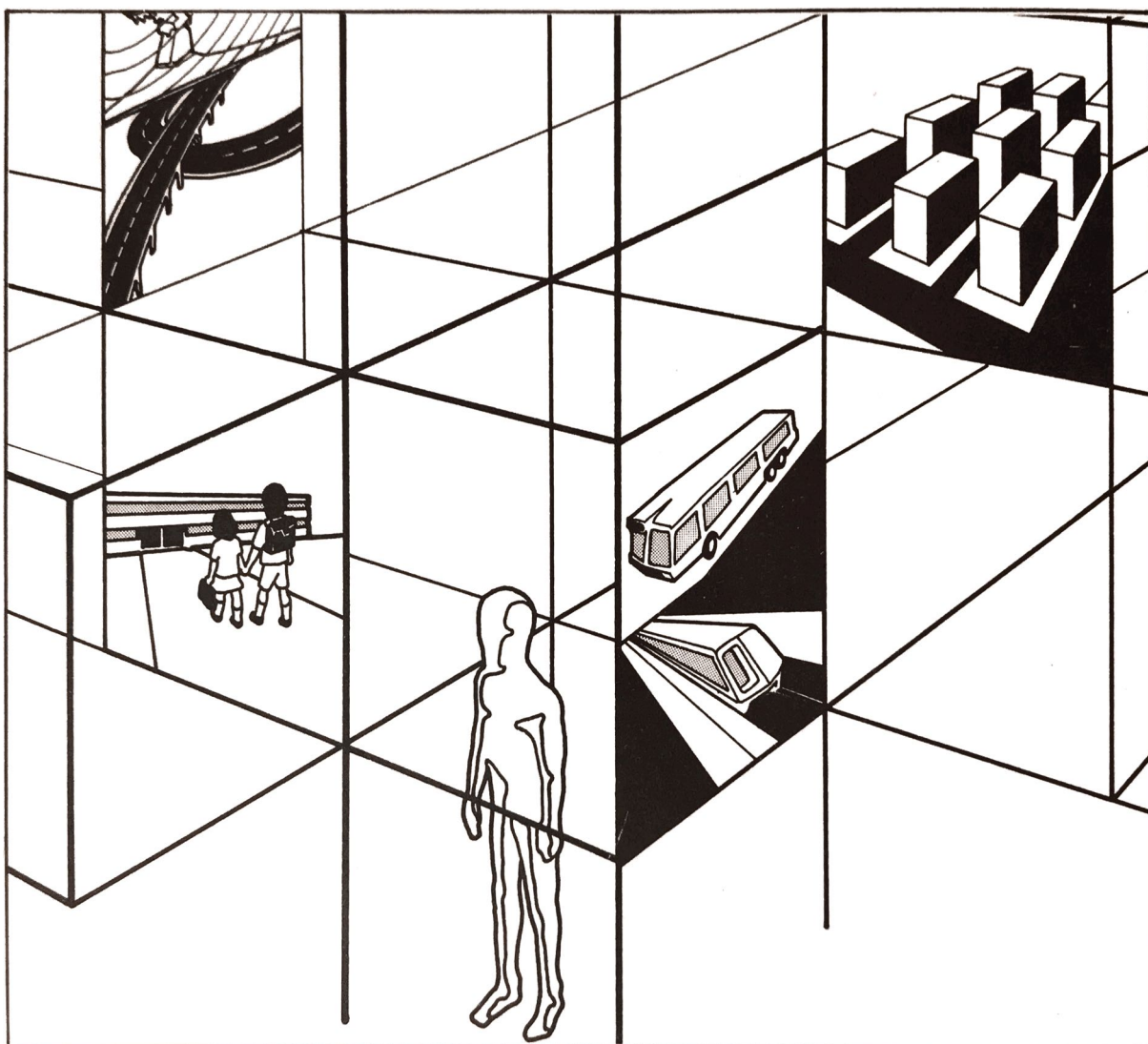


Figura 30: O tabuleiro do Programa Nacional, sendo as peças os programas setoriais
Fonte: (SEPLAN-PR, 1976c, p. 24).

Esta imagem era uma reprodução em preto e branco da ilustração publicada em outubro de 1974 na mesma revista, em que se debatia a humanização da cidade grande e se apresentava a metrópole como uma deformação do sistema urbano brasileiro. Em 1974, a imagem mostrava que, se as cidades eram multifacetadas, as ações deveriam ser igualmente plurais. A analogia no emprego da mesma imagem para descrever o Programa Nacional em 1976 evidencia que ele era um instrumento governamental de grande alcance, por representação de uma atuação programática ampla, isto é, um mosaico programático.

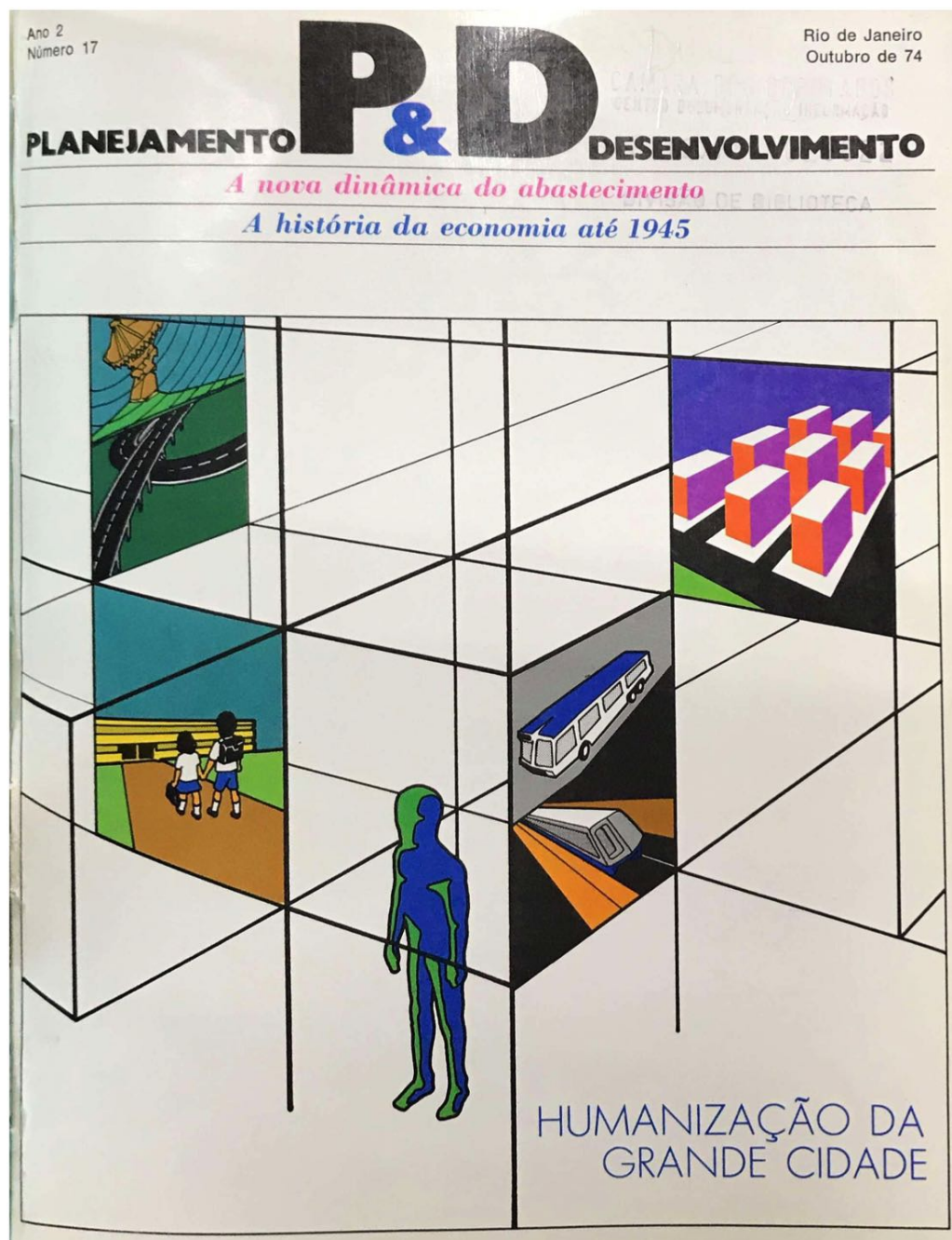


Figura 31: O jogo do desenvolvimento urbano
Fonte: (SEPLAN-PR, 1974d).

O conteúdo programático do Programa Nacional também variou ao longo dos anos, com inflexão especial durante a citada transferência das competências da SEPLAN-PR para o MINTER em 1979. **No primeiro momento**, antes de 1979, focou-se em uma **vertente intrarregional**, concentrando esforços na melhoria do transporte urbano, do sistema viário e do saneamento. A partir de 1979, **em um segundo momento**, os esforços passaram a se concentrar na **vertente intraurbana** por meio do MINTER, quando, segundo a FAUUSP, “[...] importantes aspectos regionais são esquecidos nesta sistemática, principalmente a necessidade de organização territorial sub-regional e microrregional, e a pressão sobre os serviços urbanos e o meio ambiente representado pela forte atração migratória” (FAUUSP, 1984c, p. 152).

A Programação também variava conforme a cidade selecionada para integrar o Programa Nacional. Inicialmente, segundo os critérios oficiais, a seleção da CNPU deveria contemplar cidades distribuídas por todo o país, considerando sua logística e posicionamento de seu potencial de mercado turístico. Baseando-se nessas diretrizes, a seleção efetiva das cidades seria descentralizada, no âmbito regional ou estadual, pressupondo dois critérios: intrarregional e intraurbano. Do ponto de vista intrarregional, era necessário avaliar “as funções terciárias; mobilidade de fatores, renda, equipamentos e ICM; estrutura da P.E.A. local e microrregional; proposição espacial relativa; condições de externalidades” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 23). Já do ponto de vista intraurbano, era preciso considerar:

equipamentos físicos: infra-estrutura básica e serviços urbanos;
equipamentos sociais: saúde [SIC] educação, lazer, vida comunitária;
equipamentos de transportes: urbanos, interurbanos, interregionais;
disciplinamento urbano: uso do ocupação do solo (zoneamento), área de expansão;
reestruturação administrativa: modernização do aparelho administrativo e elevação do nível dos recursos humanos (SEPLAN-PR, 1976c, p. 23).

A partir daí, o Rio de Janeiro, por exemplo, selecionou e divulgou seus primeiros municípios em acordo com a CNPU, mas sua participação efetiva só foi confirmada após a assinatura dos convênios de 31/07/78, 28/11/80 e 06/10/80. A participação dos municípios nesses convênios se mostrou conflituosa, visto que o primeiro convênio englobava seis municípios – sendo dois não listados previamente no Programa Nacional –, enquanto o segundo possuía quatro municípios, e o terceiro, apenas um município que estava fora da lista oficial do Programa (FAUUSP, 1984c, p. 36).

Uberaba, por sua vez, assinou o convênio em 12/07/84, após a insistência dos técnicos e, conforme relato de Pereira, “[...] por determinação do governo estadual, a partir de um trabalho político nesse sentido, levado por técnicos locais” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 202). Segundo ele, a palavra final cabia ao Estado. O caso de Pato de Minas não foi diferente: segundo afirma o

Engº. Antonio Caetano de Faria¹⁶⁰, a seleção não era racional, pois “como o Secretário de Transportes era de Patos, este entrevistou, quando a SEPLAN estava fazendo a sua pesquisa visando selecionar os Centros Intermediários; com intuito da inclusão da cidade neste Programa” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 215). Campos, igualmente, foi selecionada por iniciativa do prefeito Raul Linhares¹⁶¹, que afirmou que a inclusão do município se deu “através de negociações [... quanto o] prefeito local, que, tendo notícia do referido programa procurou o CNDU” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 288). No final do Programa Nacional, após 1984, os convênios e repasses foram basicamente acordos, como foi o caso de Niterói, que o assinou para realizar algumas obras públicas, mesmo fora da lista de seleção de cidades que seriam beneficiadas. A consequência dessa prática foi a formação de um mosaico programático a partir de cidades, sem que se tivesse claro o seu papel para alcançar os objetivos gerais do Programa Nacional.

Essas ações, durante todo o Programa Nacional, estavam intimamente relacionadas às programações dos **recursos financeiros**. Os recursos para o Programa Nacional seriam “a fundo perdido”, que “[...] ‘deverão ser equacionados segundo a capacidade de endividamento dos municípios e Estados’ e provirão do FIPLAN, FNDU, BNDE, BNH, PLANASA etc. O Programa prevê, ainda, incentivos fiscais visando a orientar fluxos de capital [...]” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 23). No primeiro momento antes de 1979, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU, coordenado pela CNPU, seria o principal financiador. Por isso, Francisconi dedicou importante papel às cidades de porte médio – paralelamente às metrópoles – e elencou o que vinha sendo executado pelo Governo Federal por meio dos recursos do FNDU e com administração da Secretaria Executiva da CNPU:

Assim, através de programas com recursos do FNDU e aprovados pelo Presidente da República, Quadro I, temos: a) a aplicação planejada, que atenta às prioridades da política urbana, no valor de Cr\$ 30.919,9 milhões, dos quais Cr\$ 20.858,9 milhões em Regiões Metropolitanas, Cr\$ 5.528,1 milhões em Cidades de Porte Médio, e Cr\$ 4.534,7 milhões em Projetos Especiais, no período 1976/1977. [...] d) realização de programas de investimentos em 89 cidades de porte médio, atendendo a 16 Estados da Federação na realização de obras ou projetos (FRANCISCONI, 1977, p. 62).

Na prática, além dos esvaziados investimentos do FNDU, muitos recursos se originaram do Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos – FDTU. A estratégia era criar mecanismos de investimentos com diversas origens, muitas já existentes, usando largamente

¹⁶⁰ Chefe da Assessoria de Planejamento e Coordenação da Prefeitura Municipal de Patos de Minas, em 16.07.84.

¹⁶¹ Prefeito de Campos no período de 1978 a 1982, em entrevista em 16.07.84.

o conceito de “indução”, visto que, ao induzir investimentos do FDTU, outros investimentos federais seriam acompanhados. Esse conceito já vinha sendo aplicado desde o primeiro Programa em 1975, com a diferença de que, neste último, buscava-se induzir os investimentos privados, enquanto depois de 1979, pretendia-se induzir os investimentos orçamentários públicos.

Analisando os orçamentos da União durante todo o período de sua vigência, nota-se que haveria recursos exclusivos apenas para a coordenação do Programa Nacional. Mas, para os investimentos, os recursos estavam diluídos em diversos programas e órgãos. Por exemplo, no Programa Nacional pós-1979, o tema Cidade de Porte Médio estava inserido no orçamento do BNH quando o assunto era “Desenvolvimento Urbano”, e, neste caso, informa-se que “a ênfase recai na coordenação com o Programa de Apoio às Cidades de Porte Médio e no Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas, itens considerados prioritários por orientação governamental, quanto ao desenvolvimento urbano” (MINTER, 1981, p. 340).

Os relatos sobre o Programa Nacional sugerem, ainda, que a implantação se daria pelas Superintendências Regionais por meio da previsão de dotações orçamentárias, mas não havia previsão exclusiva em seus orçamentos até 1981, mesmo no caso da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, que demonstrava preocupação em promover as cidades de porte médio como política pública.

De fato, os investimentos originavam-se majoritariamente dos fundos da União. Uma análise isolada poderia pressupor que isso conferia certa unidade ao Programa Nacional, contrariando a afirmação de que o programa foi um mosaico financeiro. No entanto, são vários os relatos de que os fundos não estavam coordenados para a implantação do Programa Nacional. Por exemplo, na edição de 31 de maio de 1979 do Diário de Natal/RN (DIÁRIO DE NATAL, 1979b, p. 18), noticiavam-se os investimentos do Programa Nacional por meio da EBTU, a principal coordenadora do FDTU, e, também, o principal investidor do Programa Nacional (conforme confirma a situação geral dos recursos do Programa Nacional da Tabela 7).

Tabela 7: Recurso do Programa Nacional, por órgão

Infra-estrutura viária e de Transportes		
Recursos	Volume dos Recursos	% sobre os Recursos
Recursos EBTU	151.143.828,5	
Recursos PNCPM	47.053.100,0	31,1
Recursos EBTU através do PNCPM	25.196.310,6	16,7

Fonte: (FAUUSP, 1984b, p. 88). Conferir original nos Anexos.

Os investimentos por meio do FDTU eram acompanhados pelo FNDU, coordenado principalmente pela CNPU/CNDU. Ambos os fundos sofriam interferência da política social do Conselho de Desenvolvimento Social – CDS. Neste caso, a política social e a política urbana da CNPU caminhavam paralela e autonomamente. No entanto, fica claro que o CDS tinha maior capacidade de atuação, visto que, em setembro de 1975, aprovou dois projetos de lei, com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU com recursos de Cr\$17 bilhões¹⁶² no triênio de 1976-1979. Aliás, foi também a CDS que criou o Sistema Nacional de Transportes Urbanos e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU (SEPLAN-PR, 1976c).

Nos casos em que houve tentativa de integração entre o Programa Nacional – por meio da CNPU – e as Superintendências, o CDS por vezes frustrava essa intenção, aprovando outras medidas não coordenadas. Por exemplo, até 1977, o Governo Federal tinha assinado diversos convênios com as Superintendências Regionais e administrações estaduais, “quando foram alocados recursos da ordem de Cr\$5,52 milhões na execução de projetos prioritários, beneficiando todo um conjunto de cidades selecionadas [...]”¹⁶³ (SEPLAN-PR, 1977c, p. 37), principalmente cidades de porte médio. Paralelamente, o CDS, ainda em março de 1975, aprovou o Programa de Saneamento Ambiental, destinando recursos na ordem de Cr\$ 1.155 milhões¹⁶⁴ exclusivamente aos centros urbanos de porte médio para o triênio de 1976-1979 (SEPLAN-PR, 1976c). A ordem de investimentos do CDS era muito superior à da CNPU e fazia frente à capacidade deste órgão de coordenar o mosaico financeiro no qual o Programa Nacional estava se tornando¹⁶⁵.

Ainda que houvesse descoordenação financeira no Programa Nacional, é inegável a tentativa de articulá-lo com os investimentos da política urbana. Por pressuposto, a política urbana deveria estar integrada às demais políticas, e havia mesmo iniciativas nesse sentido. Por

¹⁶² Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 94.930.277.435,29 em jun/2019.

¹⁶³ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 2.080.891,20 em jun/2019.

¹⁶⁴ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 435.403.865,67 em jun/2019.

¹⁶⁵ Nesta conjuntura, havia grande diferença de recursos existentes para o Programa Nacional administrados pela SEPLAN-PR/MINTER e o orçamento muito maior das empresas estatais não só subordinadas ao MINTER, como também, os orçamentos de outros ministérios que têm forte ação na área urbana e interurbana. Este contexto levou a certo esvaziamento dos órgãos responsáveis pela questão urbana. A CNPU e o CNDU passaram a ter uma expressão marginal face aos grandes recursos não controlados, tais como os do Plano Nacional de Habitação, dos Projetos Especiais Nacionais e assim por diante.

exemplo, em avaliação da execução do II PND para o Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE, Reis Velloso (SEPLAN-PR, 1979b) destacou os investimentos em Desenvolvimento Urbano, prevendo recursos para as cidades de porte médio em torno de 20% do orçamento total de 1976 a 1979¹⁶⁶ (vide Tabela 8).

Tabela 8: Recursos para investimentos urbanos de 1976-1979

	Cr\$ bilhões de 1978		
	1976 - 1977	1978	Total
Regiões Metropolitanas	10	10	20
Cidades de Porte Médio	6	8	14
Outros Programas Setoriais (inclusive metrô)	21	17	38
Total	37	35	72

Fonte: (SEPLAN-PR, 1979b, p. 13). Conferir original nos Anexos.

Nesse quadro, Velloso não contemplou os incentivos fiscais. Para o Programa Nacional, esta foi uma dentre as principais estratégias de articulação entre a política urbana e econômica. Os incentivos foram “[...] largamente manejados, destacando-se as políticas [...] de ordem fiscal e tributária, assim como a promoção de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional [...]” (FAUUSP, 1984b, p. 19). Naquela década, era comum que se defendessem os incentivos fiscais, mesmo que com ressalvas. Mounihan, por exemplo, destacava que “o governo federal deve[ria] desenvolver e pôr em prática sistemas de incentivos mais eficientes do que os [então] atuais, mediante os quais os governos locais e estaduais e os interesses privados possam ser levados a atingir os objetivos dos programas federais” (MOUNIHAN, 1972, p. 8). Para o autor, o incentivo constituiria uma recompensa aos beneficiários que ajudaram o Governo Federal a alcançar as suas metas, mas que por vezes não funcionava, pois não havia punição pelo inadimplemento.

Em síntese, os investimentos mais comumente atribuídos ao Programa Nacional foram previstos pelo PLANASA, CURA, Equipamentos Comunitários, Transporte Urbano, Fundos e incentivos fiscais – principalmente para infraestrutura para Polos Econômicos –, num valor total de Cr\$ 70.503.060,00¹⁶⁷, que, concorrentes e descoordenados do ponto de vista financeiro, programático e institucional, faziam do Programa Nacional um “Programa Mosaico” de investimentos de diversas origens e programas.

¹⁶⁶ Embora o quadro conste na edição consultada, ele não foi citado ou articulado nominalmente com a política econômica que Velloso estava defendendo no CDE.

¹⁶⁷ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 3.248.572,40 em jun/2019.

No entanto, o modelo “Programa Mosaico” não foi bem sucedido, visto que a CNPU/CNDU teve capacidade institucional de manejar apenas os recursos e os programas do FDTU e do FNDU sob sua coordenação. Na escala urbano-regional, frustrou-se a tentativa de alocação dos recursos provenientes do BNH, das Superintendências e de outros órgãos dentro do MINTER e demais Ministérios, que conformariam esse mosaico de investimentos. Mas isso não significa o fracasso do modelo, pois, conforme a avaliação da FAUUSP, o Programa Nacional buscou “[...] uma intervenção programada a que os órgãos setoriais [os OSFs] responderam na medida em que suas possibilidades permitiam uma participação” (FAUUSP, 1984a, p. 151). Assim, desde o início, o modelo de Programa Mosaico alcançou benefícios, embora não tenham sido suficientes para garantir seu sucesso, visto que as OSFs executaram suas competências independentemente dos mandos do Programa Nacional, em sua própria releitura da política urbana.

O resultado do mosaico institucional, programático e financeiro foi a “[...] imagem de total descrédito em que o Programa estava mergulhado, pois até 1983, não se tinha iniciado nada do que se tinha anunciado à população¹⁶⁸ e, deste modo, se queimou a administração anterior, que só ficou na promessa e não pode [SIC] fazer nada, por falha de SEPLAN” (FAUUSP, 1984c, p. 216).

Mesmo que fosse evidente, desde 1979, o insucesso do modelo de “Programa Mosaico”, havia motivos plurívocos para mantê-lo, sendo mais notória a prática de assistência aos municípios, devido à reforma tributária de 1967¹⁶⁹. A aderência dos municípios às práticas discursivas, que os tornava reféns, foi fruto de sua total dependência financeira e política frente ao poder central, que “[...] os leva[va] ao posicionamento pacífico e coerente em relação a Programas Nacionais que acenem com recursos adicionais” (FAUUSP, 1984a, p. 47). Assim, o governo federal, por meio do Programa Nacional, assumiu uma posição assistencial em relação aos municípios, o que nos faz retomar a pergunta inicial: **Como o Programa Nacional era utilizado para dar assistência aos municípios?**

Os recursos voltados aos investimentos municipais eram escassos, devido à baixa de receita. Oliveira (1978) já mapeava os impactos disso na década subsequente, assim como Cardoso

¹⁶⁸ Em 1983, poucas cidades tinham iniciado as obras de infraestruturas que poderiam ser vistas pela população. Ainda assim, outras categorias de investimentos haviam iniciado, como a instituição da Unidade de Administração do Subprojeto, que coordenava as ações.

¹⁶⁹ Há divergência de data entre os autores sobre o início dessa reforma tributária. Segundo Cardoso (1986), a reforma teve início entre 1964 e 1966, mas sua aplicação iniciou em 1967. Por esse motivo, preferiu-se adotar o ano de 1967.

(1986) e Serra (1991) identificaram a responsabilidade dela pela centralização de decisões e de receita e, conseqüentemente, pela perda de autonomia dos municípios e estados. O quadro organizado por Ferraz (1976) sobre o município de São Paulo (vide

Tabela 9) demonstra quantitativamente o impacto sobre a receita ao longo dos primeiros cinco anos. Nele, percebe-se o acréscimo das receitas federais e a diminuição das receitas municipais e estaduais já nos primeiros anos após a Reforma Tributária de 1967.

Tabela 9: Receita total arrecadada, por esfera de governo para São Paulo

Anos	Municipal (%)	Estadual (%)	Federal (%)
1968	12	42	46
1969	11	38	51
1970	11	36	55
1971	11	42	47
1972	10	40	50

Fonte: (FERRAZ, 1976, p. 63). Conferir original nos Anexos.

Em análise recente, Santos (2014) afirma que a política fiscal do período entre 1964 a 1968 contribuiu não só para estimular o “milagre econômico”, como também para o agravamento das desigualdades observadas nas décadas do Regime Ditatorial. A reforma fiscal foi complementada pelos privilégios concedidos a certos grupos sociais por meio da previdência, da educação superior e da concentração de investimentos no núcleo historicamente beneficiado do Rio-São Paulo, assim como afirma Coutinho:

[...] ciclo do milagre brasileiro (1967-1973) também reforçou a concentração industrial em São Paulo e, por meio de algumas decisões políticas, buscou oferecer algumas compensações às regiões periféricas (...) sem entretanto, perseguir explicitamente uma política de desconcentração regional, embora houvesse um preocupação com a integração nacional, expressa em grandes obras viárias (COUTINHO, 2003, p. 39 apud FARIA; SCHVARSBERG, 2011, p. 200).

De certa forma, a reforma tributária de 1967 teve importante impacto para surgimento do Programa Nacional, pois, diante da insuficiência de receita dos municípios, ao invés de reverter a reforma fiscal, preferiu-se manter a centralização financeira e redistribuir os recursos por meio da assistência financeira aos municípios, através Programa Nacional, por exemplo.

Essa decisão era supostamente necessária, porque os municípios não possuíam capacidade de planejamento, racionalidade e neutralidade para os investimentos corretos. Paradoxalmente, Francisconi confirmou que houve concentração de arrecadação fiscal na União, o que obrigou os Estados e Municípios a se submeterem à aprovação do Governo Federal. Analisando historicamente a política municipal, desde a implantação da SERFHAU, ele afirmou: “A nível municipal, observa-se um sistema administrativo dentro do qual poucas vezes o processo de planejamento urbano tinha um papel específico a desempenhar”

(FRANCISCONI, 1977, p. 62). Isto é, o município era incapaz de implantar sozinho uma política urbana eficiente.

A incapacidade municipal deve ser lida com ressalvas. No caso da região de atuação da SUDENE, em acordo com o âmbito regional e municipal, por exemplo, o planejamento estava institucionalizado. Na Revista Interior, Roberto Cavalcanti de Albuquerque – Secretário Geral Adjunto do Ministério do Interior – afirmava que:

[...] o planejamento regional no Brasil precede, historicamente, sobretudo no Nordeste, o planejamento a nível nacional de características modernas, que somente toma forma e adquire relevância prática a partir de 1964. Se bem que se venha delineando por toda a década dos cinquenta, com a criação, em 1961, do Branco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB, está assinalado pelo importante relatório Uma política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste (1959), que analisa o caráter especial da economia no quadro brasileiro e define estratégia de ação para os desafios encontrados. [...]

Com a consolidação do planejamento a nível central, os planos e programas regionais passaram a integrar os planos nacionais e a SUDENE perdeu muito da autonomia dos primeiros anos. Manteve-se, no entanto, a ênfase no desenvolvimento Ronaldo, particularmente no caso do Nordeste e da Amazônia. A experiência das agências regionais de desenvolvimento foi estendida a duas outras regiões [...]. Consolidou-se, assim, a atual estrutura institucional do planejamento regional no Brasil, hoje sob a responsabilidade do Ministério do Interior (MINTER, 1982b, p. 28).

Em âmbito local, Faria (2007) apresentou o percurso da institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano nos municípios, destacando o papel profissional da engenharia e da arquitetura durante a primeira metade do século XX até o Golpe de 1964. No percurso narrado por pelo autor, nota-se o papel eficiente das administrações municipais no campo da infraestrutura de saneamento, dos sistemas de circulação, transporte, dos equipamentos urbanos, das áreas verdes, entre outras.

Para auxílio aos municípios, a partir de então, houve a atuação de uma série de órgãos que se voltaram especificamente para o atendimento dos problemas relacionados ao desenvolvimento municipal. Pode-se citar, principalmente, os órgãos vinculados ao Ministério do Interior: Banco Nacional da Habitação – BNH, Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, Centro de Informações para o Desenvolvimento Urbano e Local – CIDUL, Fundo de Financiamento para o Planejamento Local – FIPLAN. Também outros órgãos se dedicaram exclusivamente aos problemas de planejamento municipal: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Serviço Nacional dos Municípios – SENAM e Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM-SP (ZAHN, 1984). Essa estrutura de planejamento a nível federal seria responsável por implementar planos de ordem técnico-burocráticos, com fins na padronização do planejamento urbano, bem como na prestação de

assistência, ainda que de forma incompleta ou sujeita a revisões e complementações (ZAHN, 1984).

A centralização fiscal, além de impor a assistência municipal, também retroalimentou o Programa Nacional. Isto é, as idas e vindas dos recursos determinavam a programação e implantação dos programas federais. Com recursos escassos, os governos municipais e estaduais eram obrigados a contratarem crédito ou a disputarem recursos a fundo perdido no governo federal, e a se sujeitarem aos interesses do desenvolvimento nacional pretendido pelo Regime Militar.

No campo do planejamento urbano, o Programa Nacional originou-se por meio dessas contratações de linhas de crédito destinadas à questão urbana, principalmente aquelas promovidas pelo BNH desde 1967. Não se pode afirmar que a linha de financiamento do BNH sempre foi destinada ao desenvolvimento urbano-regional, visto que o seu objetivo central era o enfrentamento do déficit habitacional. Mas devido à alteração da ação do BNH no final da década de 1960 e ao longo da década de 1970, e com a constatação da necessidade de intervenção mais sistêmica no espaço urbano, as linhas do BNH passaram a promover a:

[...] clara consciência de que a construção de habitações em grande escala implicaria investimentos no espaço urbano. Em 10/1/1967, o Conselho do BNH baixava a resolução RC-01-67, estabelecendo diretrizes para a elaboração de estudos, visando a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Já com sentido mais prático, no ano seguinte criava-se o Sistema Financeiro do Saneamento (SERRA, 1991, p. 61).

A partir de 1973, dentre as linhas do BNH, o programa que mais despertou interesse entre as autoridades municipais foi o Projeto Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada – Projeto CURA, instituído pela Resolução RC-7/73 e RD-38/73. A fundamentação técnica deste Projeto consistia na constatação de que:

o processo de rápida expansão do espaço urbano e a especulação com terrenos haviam produzido um tecido urbano disperso e cheio de vazios. Constava-se também que as áreas urbanas com frequência apresentavam carências de redes de infra-estrutura ou de equipamentos sociais urbanos. E percebia-se, sobretudo, que coexistiam carências e ociosidade. De fato, numa mesma rua, certas redes de infra-estrutura existiam, mas eram praticamente ociosas, pois inúmeros lotes encontravam-se vazios, ao mesmo tempo em que se notava a carência de uma ou outra das redes de infra-estrutura ou de equipamentos sociais urbanos. Parecia razoável, portanto, propor um programa que complementasse o espaço urbano, eliminando-se as carências, e dispusesse de mecanismos que suprimisse a ociosidade (SERRA, 1991, p. 61).

O Projeto Cura propunha o financiamento para a complementação urbana desses espaços, exigindo que as cidades implantassem o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo para os lotes desocupados. Quando aplicado nas cidades de porte médio, o Projeto deveria ser orientado também pelo Programa Nacional, fazendo parte do

mosaico que o compunha. Contudo, na prática, ambos concorreram pela atenção dos municípios. Por vezes, por dispor de mais especificidade em suas diretrizes, o Projeto Cura assumiu um papel de intervenção mais efetiva na dimensão intraurbana das cidades de porte médio.

Inicialmente, por constituir um mosaico de organismos institucionais, buscou-se evitar a criação de novas estruturas governamentais, estabelecendo, para isso, um esquema participativo por meio de órgãos colegiados. Mas, na verdade, esses órgãos tiveram custos relativamente altos. Do ponto de vista financeiro, o Programa Nacional, que havia sido estruturado para não ser oneroso, acabou se tornando custoso para diversos órgãos que integraram o mosaico.

Esse esquema participativo, formado por meio de convênios, foi um dos que provocaram o esvaziamento do Programa Nacional em todos os âmbitos, pois tinha “[...] ausência de autoridade e diluição das responsabilidades, inerente ao modelo institucional adotado” (FAUUSP, 1984b, p. 69). No caso específico do Programa Nacional, por envolver um conjunto grande de outros ministérios e níveis de governo, tornou-se evidente a necessidade de se criar órgãos colegiados. Mas estes órgãos, ao estarem sediados nos dois níveis extremos de governo – Municípios e União –, muitas vezes se fizeram com indiferença da União (FAUUSP, 1984b, p. 70). No caso do CPM/BIRD, a exemplo de Londrina, o órgão colegiado local¹⁷⁰ conformou estrutura paralela, concorrente com a estrutura municipal, gerando conflito e mesmo impasses (FAUUSP, 1984b, p. 70).

A assistência aos municípios, por ser feita por meio de convênio, gerou padronização de manuais, normas e procedimentos, em especial no CPM/BIRD. Por diferir dos modelos de outras OSFs que possuíam seus próprios padrões, tal padronização gerou conflito entre os âmbitos governamentais, isto é, entre os procedimentos a serem adotados e as rotinas dos órgãos setoriais federais. Esse conflito, ao invés de ser administrado pela CNPU/CNDU, foi delegado às Unidades de Administração dos Sub-projetos – UASs e aos municípios. As divergências quanto aos estudos e ao sentido dos resultados esperados também criavam desacordos entre os municípios e a CNPU/CNDU, resultando, por vezes, na desaprovação dos projetos (FAUUSP, 1984b).

Até agora, apontaram-se as principais características da institucionalização do Programa Nacional, que perduraram durante seus momentos de implementação. Mas é sabido que a

¹⁷⁰ A Unidade de Administração do Subprojeto – UAS de Londrina.

conjuntura do planejamento urbano brasileiro na década de 1970 e 1980 foi marcada não só por continuidades, como também por transformações. **Qual o impacto das transformações para institucionalização do Programa Nacional?** Pode-se dizer que houve quatro momentos no CPM marcados por transformações: 1) antes da SEPLAN-PR, por meio da ação do IPEA, SERFHAU, BNH e outros organismos durante a década de 1960 e início de 1970; 2) após a institucionalização do planejamento urbano na SEPLAN-PR, em 1974; 3) após a transferência das competências sobre desenvolvimento urbano e da prática do planejamento urbano para o MINTER, em 1979; 4) após o fim das competências sobre o desenvolvimento urbano no MINTER, em 1985.

Antes da SEPLAN-PR, as principais ações de planejamento voltadas às cidades de porte médio eram tomadas pelo IPEA (cf. Capítulo 1), que foi amplamente defendido como o principal órgão de planejamento do Governo ao longo da primeira metade de 1970. A P&D de 1974 anunciava importância do IPEA – por meio do IPLAN – para o planejamento nacional, antes da SEPLAN-PR assumir sua posição e incorporá-lo (cf. Figura 32).



Figura 32: Todos os Projetos Especiais do País passam pelo IPEA, foto de reunião
Fonte: (SEPLAN-PR, 1974c, p. 47).

Inicialmente, dentre as atividades básicas do IPEA/IPLAN, contempladas no regimento aprovado pelo ministro Reis Velloso, não constava o desenvolvimento urbano. Esse papel era delegado à SERFHAU e ao BNH. Com a extinção do SERFHAU em 1975, as ações de planejamento urbano voltaram-se para a SEPLAN-PR e o IPEA. O Programa Nacional nasceu nessa transformação institucional, alimentado pelo interesse dos economistas do IPEA e pela coordenação de Francisconi à frente da CNPU – vinculado à SEPLAN-PR até 1979 (cf. Capítulo 1). Essas alterações marcaram o segundo momento de transformação institucional.

No Cadastro da Administração Federal de 1975, a Secretaria de Planejamento estava vinculada diretamente à Presidência.¹⁷¹ A CNPU, por sua vez, se reportava à Secretaria Geral, responsável ainda pela Secretaria de Articulação com Estados e Municípios. Os técnicos do governo que atuavam na CNPU estavam lotados na Secretaria de Planejamento, subordinada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Devido à repetição dos nomes, habituou-se a chamar a Secretaria de Planejamento de Seplanzinha. Dorothea Werneck, *institutional builder*¹⁷² da Seplanzinha, assim descreveu o processo de construção do órgão:

O pessoal que levei comigo era gente para fazer minuta de decreto, portaria, ou seja, trabalhar mais para resultados. Pesquisa continuou a ser feita no Ipea; na Seplanzinha tínhamos que tomar decisão. Absorvemos a Sarem, a Secretaria de Articulação com Estados e Municípios, e começamos a fazer planejamento municipal. Em três meses a Seplanzinha estava estruturada (D'ARAUJO; FARIAS; HIPPOLITO, 2004, p. 131).

A estrutura da Secretaria de Planejamento da Presidência da República estava organizada no formato de ministério e detinha prerrogativas semelhantes (vide Figura 33). Em 1975, competia à CNPU “acompanha[r] a implantação do Sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como de acompanhar e avaliar a sua execução” (SEMOR, 1975, p. 50)¹⁷³. A revisão da Estrutura em 1978 não atingiu drasticamente a CNPU, que permanecia vinculada à Secretaria Geral da SEPLAN-PR. Foi-lhe atribuída a competência de coordenar a implantação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos – CSU, que, como sabido, recebia ingerência do Conselho de Desenvolvimento Social – CDS.

Fruto da revisão da Estrutura em 1978, foi criada a Coordenação de Desenvolvimento Urbano e Local, cujas competências eram:

[...] acompanhar a execução de programas à cargo das entidades vinculadas **ao ministério** que atuam nas áreas de desenvolvimento urbano e local. Acompanhar a evolução do fenômeno metropolitano, identificando os problemas dele decorrentes. [...] Acompanhar, **no âmbito do ministério**, a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, propondo a criação e/ou adequação de instrumentos que se façam necessários.

¹⁷¹ Destaca-se que o cadastro é posterior à criação – por decreto – da CNPU em 6 de junho de 1974. A SEPLAN possuía grande estrutura organizacional. O seu tamanho gerou um volume extra do Cadastro da Administração Federal. Enquanto a estrutura da Presidência da República tinha 143 páginas, a estrutura da Secretaria de Planejamento, sozinha, possuía 120 páginas.

¹⁷² Denominação atribuída a si em entrevista em 2004, para caracterizar sua participação na formação organizacional de alguns órgãos do período, com o Cendec.

¹⁷³ Baseado no Decreto nº 74.156/1974, art. 1º.

Coordenar **no âmbito do ministério** as atividades de assistência aos municípios (SEMOR, 1978, p. 8, grifo nosso)¹⁷⁴.

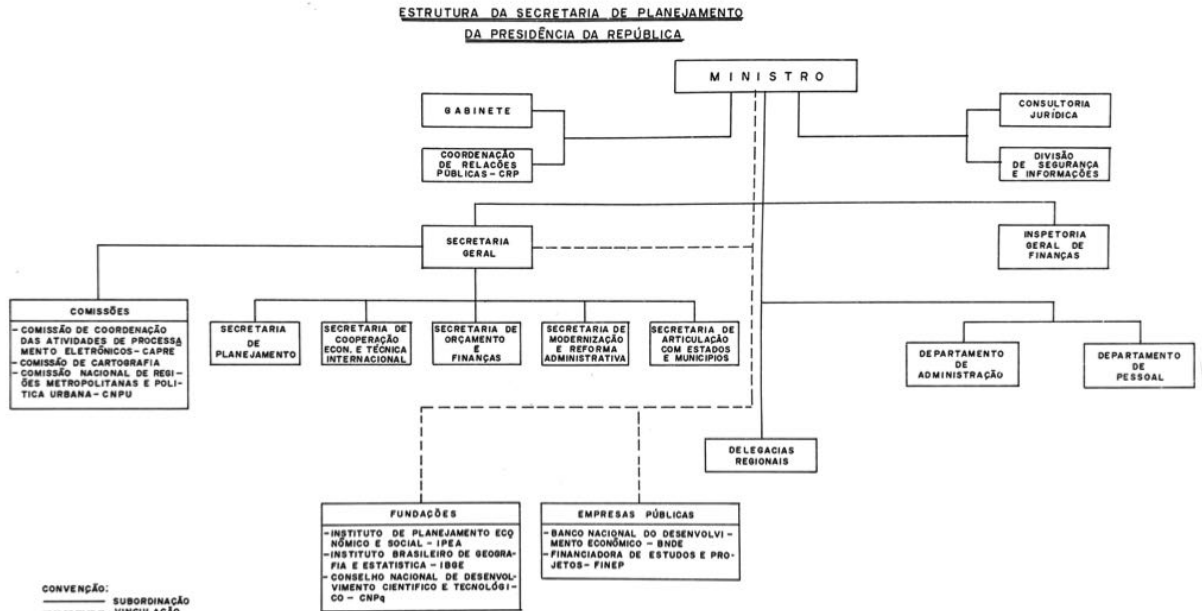


Figura 33: Estrutura da SEPLAN-PR até 1979
 Fonte: (SEMOR, 1975).

Fica evidente, portanto, que seria de competência dessa nova coordenação institucionalizar o planejamento urbano na SEPLAN-PR, enquanto caberia à CNPU fazer a relação com os demais ministérios. Porém, na prática, a CNPU não tinha prestígio para atuar fora da SEPLAN-PR, mesmo com representação do MINTER, do BNH e de outros importantes órgãos de gestão urbana¹⁷⁵. O resultado, com a alteração da estrutura organizacional de 1978, foi a sobreposição de competências.

Ainda assim, a criação da CNPU foi importante para consolidar o pensamento da necessidade de intervenção no contexto urbano. Essa perspectiva é confirmada pela FAUUSP, ao afirmar que "A criação da CNPU (posteriormente transformada em CNDU) vem [... ao] encontro à integração do governo federal de traçar as diretrizes de uma política urbana nacional, atuando em vários programas, inclusive no Programa Nacional de Cidade de Porte Médio, ora em análise" (FAUUSP, 1984a, p. 10).

¹⁷⁴ Baseado na Lei 1.142 de 23/04/1975, art. 7º.

¹⁷⁵ O Presidente da CNPU era o Secretário-Geral da SEPLAN-PR, o que demonstrava claro predomínio do pensamento da Secretaria, embora houvesse, também, participação intensa do MINTER, na medida em que dois membros permanentes eram deste Ministério – Secretário-Geral do MINTER e Presidente do BNH – subordinado ao MINTER –, e tinham a possibilidade de, em conjunto com a SEPLAN-PR, indicar mais quatro membros.

Jorge Francisconi, secretário executivo da CNPU (vide Figura 34), foi entrevistado pela P&D após a criação da Comissão e da sua Secretaria Executiva. Ele relatou que, naquele momento, já estavam “[...] prontas a montagem e a estruturação do sistema nacional de desenvolvimento urbano”, sendo aquele “[...] o primeiro passo para o País resolver o desafio do extraordinário crescimento de suas cidades, como definido no II PDN” (SEPLAN-PR, 1975b, p. 18).



Figura 34: Foto de Jorge Francisconi ao assumir a Secretaria Geral da CNPU
Fonte: (SEPLAN-PR, 1975b, p. 18).

Entretanto, o papel da CNPU foi limitado tanto por sua programação incipiente como pelas forças políticas que priorizavam temas como as metrópoles e o desenvolvimento econômico. Seis meses depois de sua criação, a CNPU havia se reunido duas vezes, e, neste momento, havia identificado seus principais gargalos:

Em primeiro lugar, as atividades que vimos desenvolvendo, imprescindíveis a um órgão em estrutura como a CNPU; em segundo lugar, as prioridades já definidas; em terceiro, a articulação com outros organismos; em quarto, os estudos procedidos ou em efetivação (SEPLAN-PR, 1975b, p. 20).

Os seis primeiros meses foram dedicados a enfrentar o primeiro tópico elencado por Francisconi. Após esse período, montou-se a equipe com integrantes de várias regiões, no intuito de aproximar a comissão da vivência local. Na terceira reunião, já integravam a equipe geógrafos, arquitetos e bacharéis urbanistas. Devido ao decreto de criação da CNPU e suas próprias resoluções, a sua prioridade eram “as Regiões Metropolitanas, visando a complementar, como assinalado em vários estudos, o pouco até aqui realizado nesta área. Outros pontos prioritários ligam-se a transportes urbanos, uso do solo e recursos humanos” (SEPLAN-PR, 1975b, p. 20). Esse fato, porém, não foi suficiente para limitar a promoção do Programa Nacional um ano depois de sua criação.

Na inauguração do Programa Nacional, não havia menção à participação do MINTER. A matéria da P&D de 1976 (SEPLAN-PR, 1976c), ao relatar o início do Programa Nacional, associou nomes importantes para a construção da política urbana à época, destacadamente o então Ministro Reis Velloso e o Secretário-Executivo da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU Jorge Francisconi. A participação do Ministro do Planejamento Reis Velloso nesse momento inicial foi importante, visto que, em sua visão, o objetivo era que as cidades de porte médio “atuem como uma defesa, um elemento de equilíbrio para evitar um acúmulo de problemas nas regiões metropolitanas”¹⁷⁶ (VELLOSO, 1976 apud SEPLAN-PR, 1976, p. 20).

Devido aos vínculos quase que exclusivos à SEPLAN-PR e devido às competências da CNPU, o Programa Nacional tinha corpo programático voltado à vertente intrarregional. Na visão da CNPU, naquele momento,

[...] o Programa de cidades de Porte Médio pretende reforçar pontos do espaço nacional potencialmente capazes ‘de direcionar o processo de urbanização de maneira mais racional e estruturante, gerando opções aos fluxos migratórios e de capital. Através da noção de ‘desequilíbrio controlado’, essa política ‘deve ter como consequência um conjunto de atividades econômicas e serviços cuja orientação e implantação sejam capazes de manter uma frequência de atendimento à população em níveis regionais e/ou sub-regionais (SEPLAN-PR, 1975b, p. 20).

Pautava-se a questão por meio de um planejamento intrarregional para a ocupação do espaço das regiões do interior, a ordenação do processo de desenvolvimento do sistema urbano, a dinamização de regiões deprimidas e a atenuação dos desequilíbrios intrarregionais. Para tanto, o planejamento intrarregional pretendia “[...] estender sua atuação tanto em áreas

¹⁷⁶ Ministro Reis Velloso durante a solenidade de lançamento do Programa de Políticas Urbanas e Regional do Estado de São Paulo, que inaugurou a assistência do governo federal aos Estados e Municípios por meio do Programa Nacional.

urbanas hipertrofiadas, como naquelas cujo processo de urbanização esteja por ficar saturado” (SEPLAN-PR, 1975b, p. 20). Eram necessários, assim, estudos visando ao diagnóstico da realidade urbana e regional/estadual; à (re)localização industrial viável; a identificar tendências e potencialidades das atividades econômicas e sua provável integração com os centros urbanos médios; ao reconhecimento de áreas de influência relacionadas com centros de menor porte; à fixação da relação entre centros urbanos médios e o meio rural.

Esses itens programáticos alimentavam e eram alimentados pela intenção de integração interministerial e consolidação da segurança nacional, defendida por Geisel em seu início de mandato. Nos discursos da primeira reunião ministerial do governo, Geisel salientou duas posições relevantes para a conjuntura do planejamento urbano: 1) a necessidade de ações integradas entre ministérios; 2) o esclarecimento do que é o “mínimo de segurança” que os eventos de 1964 pretendiam. Sobre a integração ministerial, Geisel advertiu:

Entendo que, na ampla e complexa escalada da problemática nacional, não cabe atribuição que seja estritamente da responsabilidade única e total de determinado Ministério. Toda ação de governo é hoje necessariamente integrada, em face das repercussões inevitáveis de dependência, mais ou menos estreitas, entre os vários setores em que, através de planos, programas e projetos, se desdobrava multiforme atividade – gerencial, promotora ou simplesmente incentivadora – do Governo. Essa realidade indiscutível exige máxima coesão da equipe ministerial, assegurada por freqüentes e francas discussões de grupo, em reuniões formais ou informais, dos problemas que a defrontem. Não pode, nem deve haver compartimentações, pois estas, geralmente, são frustrantes e propiciadoras de erros, por vezes irreparáveis (GEISEL, 1975b, p. 31).

Assim, a política urbana operada pela CNPU se efetivou por meio da tentativa de coordenação de diversas ações de outros órgãos, muitas vezes com maior poder de decisão. Francisconi deixou claro que a CNPU viria para complementar as ações no âmbito urbano já realizadas por outros organismos, ao afirmar que “A estratégia já adotada pela secretaria-executiva, em função de estudos feitos, prende-se, inicialmente, à articulação com os organismos existentes” (SEPLAN-PR, 1975b, p. 20).

Desde a sua instituição, a CNPU não pretendeu atuar em áreas que já estivessem cobertas por outros organismos federais, estaduais ou municipais¹⁷⁷. Ela se propôs a ser a cabeça do SNP urbano, com a função básica de definir estratégias, normatizar, acompanhar a execução e, principalmente, criar instrumentos para a implantação da política urbana. A articulação não

¹⁷⁷ Mais tarde, a opção por estruturar a CNPU como articuladora e complementar do SNP se mostrou infrutífera para o Programa Nacional, que passou a ser um mosaico de ações desarticuladas – assim como visto em páginas anteriores desta Tese.

era apenas uma ordem da Presidência, visto que a Secretaria-Executiva da CNPU, na pessoa de Francisconi, acreditava que:

A política de articulação decorre de uma visão bastante clara de que a política urbana não pode emergir de um Ministério ou de um órgão setorial apenas. A política urbana e o próprio meio urbano resumem atividades dos mais diferentes setores. O processo e articulação dos setores da área social, econômica e de infraestrutura faz-se essencial para realizar, com sucesso, o que se tornou explícito no II Plano Nacional de Desenvolvimento (SEPLAN-PR, 1975b, p. 21).

E, ao menos no início, havia grande esforço de integração. Havia parcerias com: o BNH, por ser um importante instrumento financeiro; a SAREM, para estabelecer os convênios; as superintendências do MINTER, para os municípios e os estados que não possuíam a arte política ou arte do planejamento urbano para estabelecer convênios diretamente com o governo federal; o Ministério da Educação, para capacitação de profissionais na arte do planejamento urbano; o Ministério da Saúde, para os planos de detritos sólidos e lixo; e o Ministério do Trabalho, com programas especiais que seriam executados em centros urbanos.

Francisconi reconhecia os limites da CNPU ao afirmar que “normas gerais, normas legais, instrumentos jurídicos, mecanismos e recursos financeiros por si só serão insuficientes para responder às necessidades e expectativas de nossas populações urbanas” (LOPES, 1975, p. 91). Essa afirmação explica a sua visão acerca dos problemas do desenvolvimento urbano e seus desafios. Havia, para ele, um

[...] paradoxo trágico – [em] que cresce geometricamente o nível da expectativa de nossas populações, o que se adiciona a uma exigência normal de serviços. É uma população [...] mais educada, mais esclarecida e politizada, com maior capacidade econômica e com maior espírito crítico (LOPES, 1975, p. 92).

Nesta crítica amena, ele aponta o papel da CNPU nas transformações mais significativas, a fim de observar “[...] questões e problemas a exigir uma ação mais integrada e específica dos organismos federais” (FRANCISCONI, 1977, p. 62). A integração era percebida claramente na relação entre CNPU e EBTU, cujas competências tornavam-nas os principais órgãos federais promotores do Programa Nacional. Por exemplo, no caso dos municípios do Nordeste, os prefeitos prestavam conta dos investimentos por meio de reuniões com a SUDENE. A prestação de contas era feita concomitantemente para a CNPU e a EBTU, demonstrando que a CNPU dividia poder com a EBTU e com outros órgãos que promoviam o desenvolvimento urbano (DIÁRIO DE NATAL, 1979a). Ainda, os prefeitos faziam peregrinação a Brasília em busca de captação de recursos. Foi o caso do Prefeito Ivo Tinó do Amaral, de Garanhuns, noticiado em 26 de maio de 1979, que, em conversa com Francisconi, buscava recursos da EBTU e do Programa Nacional (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 1979).

Ainda que a SEPLAN-PR e a CNPU detivessem a competência para o planejamento do desenvolvimento urbano até 1979, o principal financiador dessa política até esse momento era o Ministério do Interior – MINTER. Na Tabela 10, é possível perceber que os programas do BNH e de desenvolvimento intrarregional tiveram melhor execução financeira, com especial atenção ao BNH superando a expectativa do II PND.

Tabela 10: Execução do II PND, 1975-1977, por programa de investimento

Discriminação	Executado em 1975-1977 (a)	Previsto no II PND (b)	(a) (b) (%)
I – Orçamento Social	849	1 347	63
1) Valorização de Recursos Humanos	336	542	62
a) Educação (Inclusive Estados)	146	275	53
b) Saúde, Saneamento e Nutrição (Inclusive Assistência Médias do MPAS)	159	222	72
c) Trabalho e Treinamento Profissional	31	45	69
2) Integração Social	513	805	64
PIS-PASEP (arrecadação bruta)	81	125	65
Habitação (BNH, Inclusive Mutuários)	190	181	105
Previdência Social (Exclusive Assistência Média do MAPS)	242	499	48
II – Investimentos em infra-estrutura	391	712	55
1) Energia	207	409	51
a) Energia Elétrica	139	291	48
b) Petróleo	68	118	58
2) Transportes	111	194	57
a) Ferroviário	37	54	69
b) Construção Naval	18	45	40
c) Rodoviário	39	64	61
d) Portuário	8	17	47
e) Aéreo	9	14	64
3) Comunicações	73	109	67
III – Desenvolvimento Regional	205	255	80
1) Incentivos Fiscais	22	31	71
2) PIN e PROTERRA	25	35	71
3) Transferência da União aos Estados e Municípios	20	72	69
4) Apoio Financeiro Oficial (Recursos Novos, no Período)	108	117	92
IV – Total (I + II + III)	1 445	2 314	62

Fonte: (ALBUQUERQUE, 1978, p. 60). Conferir original nos Anexos.

A política urbana foi acompanhada conjuntamente pela escalada da dívida externa brasileira, pela estagnação das exportações e pela queda nas importações (vide Figura 35), o que pré-anunciava a diminuição dos recursos federais para investimentos, bem como evidenciava que “a experiência recente de desenvolvimento brasileiro, se conseguiu elevar o nível da renda e do emprego, não foi capaz de reduzir as disparidades pessoais de renda, já extremamente elevadas no início da década” (ALBUQUERQUE, 1978, p. 65).

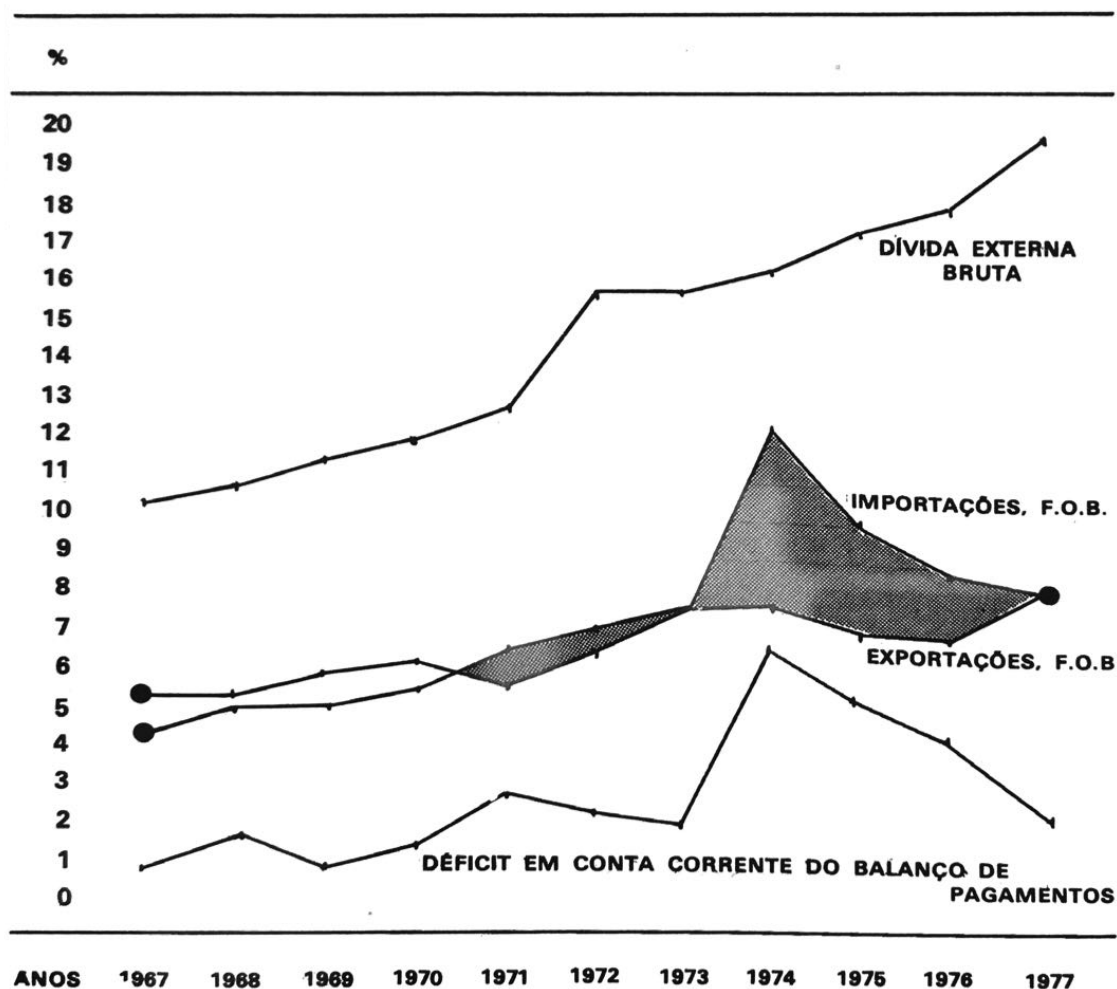


Figura 35: Dívida externa, importações e déficit em conta corrente do PIB 1967-1977
 Fonte: (ALBUQUERQUE, 1978, p. 62)

Em 1979, João Figueiredo assumiu a presidência e promoveu reformas administrativas visando a alterar a conjuntura econômica que se agravava. Nesse momento, as competências da CNPU foram transferidas para o MINTER, após o entendimento de que era nesse ministério que aconteciam ações efetivas no campo do planejamento urbano e da execução da política urbana.

Na prática, a transferência – e conseqüente extinção da CNPU – também está relacionada à capacidade financeira limitada da SEPLAN-PR. Francisconi buscava apoio financeiro usando como argumento a fala do Ministro Reis Velloso, que indicava a necessidade de recursos financeiros para implantar a política urbana, bem como defendia o FNDU como peça importante para alcançar essa política.

Não contribuiu para reverter o quadro de insuficiência financeira a gestão do desenvolvimento urbano por resolução ministerial defendida pelo Ministro Reis Velloso. Esta lógica gerava problemas, e mesmo as leis encaminhadas – ou promovidas – pela CNPU no Congresso ganhavam opositores. A principal perda foi a derrubada da emenda Marchezan, que permitira

“[...] ao Governo federal ser legislador na área do desenvolvimento urbano, e proporcionou maior competência aos Municípios na legislação urbana” (JORNAL DO BRASIL, 1978, p. 5).

A CNPU não conseguiu forças suficientes para aprovar as regulamentações necessárias para pôr em prática as políticas do II PND de sua competência. A solução foi uma “[...] ação global, com a participação de toda a máquina administrativa governamental, [que deveria ser] comandada por um novo órgão: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU” (MINTER, 1979, p. 36) no MINTER. O fim da CNPU foi acompanhado ainda pela total transferência de competências sobre a questão urbana da SEPLAN-PR para o MINTER, tanto que, na P&D,¹⁷⁸ pouco se fala sobre desenvolvimento urbano após a reestruturação em 1979. A última citação sobre o tema foi em 1979 (cf. SEPLAN-PR, 1979f). Da mesma forma, as diretrizes e prioridades do III PND – de competência da SEPLAN-PR – não versaram novamente sobre desenvolvimento intraurbano ou intrarregional¹⁷⁹. Falava-se de políticas setoriais como saneamento básico e ambiente, habitação popular, segurança pública e desenvolvimento comunitário isoladamente, não como política urbana integrada.

O fim da CNPU na SEPLAN-PR e o nascimento do CNDU no MINTER deram início ao terceiro momento de transformação institucional que se quer caracterizar nesta Tese. Este terceiro momento, pós-1979, caracterizou-se por constituir a primeira vez que, no Brasil, a política intraurbana e a intrarregional estiveram sob a coordenação do mesmo Ministério (MINTER, 1982b). As transformações provocaram alterações em diversos programas em implantação pela SEPLAN-PR, tal como no Programa de Cidades Históricas – PCH (SANT’ANNA, 2016) e no Projeto Cura.

Nessa alteração, o pessoal técnico da Secretaria Executiva da CNPU foi transferido para a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano – que ficou conhecida como SDU/MINTER –, cuja responsabilidade cabia à Secretaria Geral do MINTER, que ficou conhecida como

¹⁷⁸ Enfatiza-se que a P&D era a revista trimestral de divulgação da SEPLAN-PR, o que demonstra exclusivamente seu ponto de vista ou suas preocupações e competências.

¹⁷⁹ Analisa-se aqui a questão urbana e regional exclusivamente de competência SEPLAN-PR. Mas é sabido que o III PND versou sobre a política urbana e regional, inclusive reforçando o previsto no II PND: “Este Plano supõe que são de amplo interesse para a política de desenvolvimento urbano e regional a questão migratória, a desconcentração industrial, a reformulação e intensificação do desenvolvimento agrícola, a política energética, a política dos setores sociais e a descentralização administrativa para fortalecer os órgãos regionais e urbanos e os governos estaduais e municipais. Supõe, enfim, que a política espacial relaciona-se com todos os demais aspectos do projeto nacional de desenvolvimento (BRASIL, 1979, p. 79–80). Tais diretrizes foram transferidas para o MINTER.

SG/MINTER. Francisconi, que coordenava a CNPU, assumiu a Presidência da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU. Segundo o BIRD, à época:

A estrutura interna da CNPU em relação ao Programa Nacional é essencialmente mantida em sua transferência para o Ministério do Interior. A Unidade Cidades de Porte Médio (UCPM) criada no CNPU agora está localizada na Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano da SG / MINTER. O subsecretário se reporta ao secretário-geral e também é o secretário executivo do CNDU. A Unidade CPM é responsável pelas diretrizes de ação e programas de investimento do CPM/BIRD, sua execução e a prestação de assistência técnica às agências responsáveis pela execução. A Unidade CPM será a principal responsável pelo projeto proposto. Uma equipe especializada de oito profissionais foi designada dentro desta unidade para trabalhar exclusivamente no projeto CPM/BIRD e nos acordos feitos com os órgãos setoriais federais (BNH, EBTU, CEBRAE, COBAL, SINE e SUDEPE). Essas agências auxiliam a Unidade CPM na análise de subprojetos e participação da implementação. O progresso nessa área resultou em uma melhoria significativa na coordenação do programa e na análise técnica (THE WORDL BANK, 1979a, p. 23, tradução nossa)¹⁸⁰.

O Programa Nacional passou a assumir o seguinte desenho institucional: hierarquicamente, acima estava o CNDU, composto por representantes de diversas origens que estabeleceriam as normas gerais da política de desenvolvimento urbano; abaixo, estava o MINTER, responsável por detalhar e implementar a política urbana; a SG/MINTER concentrava os esforços para implementar as ações que as empresas – BNH, EBTU, etc. – e demais estruturas governamentais não assumissem, sendo responsável e representante nos convênios com BIRD, Estados e Municípios; a SDU/MINTER, subordinada à SG/MINTER, tratava especificamente da questão urbana, promovendo sua execução, com competência especial de assessorar o CNDU.

Em um de seus primeiros atos, o CNDU publicou o documento “Subsídios para a formulação de uma política de desenvolvimento urbano”. Nesse documento, reconheceu-se que:

No que se refere à configuração das cidades e à própria população urbana, é necessário considerar que não são os modelos urbanísticos que determinam a estrutura interna das cidades, mas sim as próprias necessidades da população no exercício de suas atividades cotidianas, ou

¹⁸⁰ Traduzido do original em inglês: “The internal structure of CNPU with respect to the MSC Project is essentially maintained in its transfer to the Ministry of the Interior. The Medium-Sized Cities (MSC) Unit that was created in CNPU is now located in the Under-Secretariat of Urban Development in SG/MINTER. The Under-Secretary reports to the Secretary-General and is also the Executive Secretary of CNDU. The MSC Unit is responsible for MSC program action guidelines and investment programs, their execution, and the provision of technical assistance to the agencies responsible for execution. The MSC Unit will have prime responsibility for the proposed project. A specialized staff of eight professionals has been developed within this unit to work exclusively on the MSC project and arrangements made to work with the federal sectoral agencies (BNH, EBTU, CEBRAE, COBAL, SINE, and SUDEPE). These agencies assist the MSC Unit in the analysis of subprojects and will participate in implementation. Progress in this area has resulted in a significant improvement in program coordination and technical analysis”.

seja, o cumprimento das funções urbanas básicas de habitar, trabalhar, alimentar-se, comunicar-se, transportar-se, educar-se, recrear. Assim, o espaço urbano constitui o cenário no qual se desenvolvem atividades econômicas e sociais (MINTER, 1979, p. 38).

A primeira alteração promovida pelo CNDU no âmbito do Programa Nacional, contraditoriamente, foi diminuir a importância dele para a política intrarregional e reorientá-lo para a política intraurbana. Para isso, o Conselho determinou:

Nas cidades de pequeno e médio portes se procurará implantar empreendimentos que gerem grande número de empregos, ao mesmo tempo em que se dotará esses núcleos urbanos de infra-estrutura, atendimento médico e educacional e opções de lazer. Quanto às metrópoles, que hoje abrigam uma população superior à capacidade da sua estrutura de serviços, exigem a ampliação dessa capacidade e cuidados especiais para a preservação do meio ambiente (SEPLAN-PR, 1979c, p. 19).

Tal afirmação demonstra sinteticamente que, na visão do CNDU, o desenvolvimento intrarregional seria garantido pela manutenção da população no campo ou em cidades pequenas. Para tanto, seria necessário – diferentemente do que pensava a SEPLAN-PR – mais investimentos no desenvolvimento urbano e menos na formação de uma rede urbana. Neste contexto, utilizava-se o exemplo de Curitiba, que havia alcançado a qualidade urbana esperada pelo governo brasileiro:

A participação de três paranaenses no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano deixa clara a decisão do Governo de ter como linha a cidade de Curitiba, hoje a cidade considerada exceção no contexto das grandes cidades. Apesar do crescimento industrial, a capital do Paraná não perdeu as suas características de cidade média. Em 1971, Curitiba tinha 800 mil habitantes. Hoje eles são um milhão, preservando o verde, evitando problemas de trânsito e congestionamentos. Para os seus dirigentes, o segredo está em criar soluções adequadas aos problemas das cidades através do Instituto de Planejamento Urbano, identificando pontos de estrangulamento ou saturação, inserindo-se, nos diversos pólos, fórmulas adequadas à realidade (SEPLAN-PR, 1979c, p. 23).

Após a reestruturação administrativa de 1979, o Programa Nacional passou a ser gerenciado, no MINTER, pela “Secretaria Geral” – SG-MINTER, na “Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano”, especificamente na “Coordenadora de Cidade de Porte Médio e Pequeno”. A Secretaria Geral foi um

[...] órgão setorial do Sistema de Planejamento Federal e de Programação Financeira, tem por finalidade desempenhar as atividades de planejamento, orçamento, modernização administrativa, programação financeira, informática e defesa civil, bem como supervisionar e compatibilizar as demais ações, programas e projetos a cargo dos órgãos e entidades do Ministério, inclusive os programas especiais de desenvolvimento regional e urbano (MINTER, 1980a, p. 76).

Por competência, no âmbito do desenvolvimento urbano, cabia à SG-MINTER:

[...] à decompressão do crescimento de áreas urbanas congestionadas, envolvendo medidas que busquem: limitar a convergência dos fluxos

migratórios que para essas áreas se dirigem; a organização de suas zonas periféricas; dirigir a localização de indústrias para essas áreas; a implementação da infraestrutura necessária; [...] ao controle do processo de ocupação desordenada do espaço urbano em metrópoles regionais, quando se fazem necessárias ações que visem: à redução dos fluxos migratórios que para aí convergem; à desconcentração das atividades industriais; a ativar as potencialidades das áreas circunvizinhas, com vistas ao abastecimento; a melhoria dos serviços urbanos; ao estímulo à descentralização administrativa; à preservação de espaços não-urbanizados para manutenção do equilíbrio ecológico; [...] à dinamização e fortalecimento das Regiões Metropolitanas do Norte e Nordeste e das cidades de porte médio mais interiorizadas, incorporando-as ordenadamente ao processo de desenvolvimento urbano-industrial (MINTER, 1980a, p. 88).

A Coordenação de Cidade de Porte Médio e Pequeno atuava em dois sentidos: 1) no sentido horizontal, objetivava-se coordenar as ações dos Órgãos Setoriais Federais – OSFs, utilizando para isso, 2) no sentido vertical, a própria estrutura das Superintendências Regionais SUDENE, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, Superintendência do Desenvolvimento do Sul – SUDESUL, bem como a SERSE, subordinada à administração direta do MINTER. Em decorrência de seu status institucional, articulava-se, a nível dos Estados e Municípios, com os órgãos atuantes no planejamento urbano, efetivando, informalmente, o que se poderia chamar de Sistema Nacional de Planejamento urbano, já debatido em páginas anteriores desta Tese.

Neste momento, o orçamento destinado ao Programa Nacional provinha de dois tipos de recursos, os orçamentários e os extra-orçamentários, respectivamente, do União/FNDU e do Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND.¹⁸¹ Na tabela de programação por órgão pela origem dos recursos, havia duas discriminações: 1) Coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano/CPM/OP com recursos ordinários da União de Cr\$ 41.000.000,00¹⁸² e do FNDU de Cr\$ 1.125.000.000,00¹⁸³; 2) Implementação da Política de Desenvolvimento Urbano com recursos do FND/BIRD, por meio de recursos extra-orçamentários de fundos e programas especiais no valor de Cr\$ 1.198.000.000,00¹⁸⁴ (vide Tabela 11). Os recursos do FND eram originários do BIRD e representavam a maior parcela dos recursos da Secretaria

¹⁸¹ Os recursos do FND só foram aplicados no Programa Nacional após a transferência para o MINTER. Este ministério era o responsável por gerir os recursos, e só quando de sua responsabilidade passou a investir no Programa Nacional.

¹⁸² Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 4.683.286,06 em jun/2019.

¹⁸³ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 128.504.800,53 em jun/2019.

¹⁸⁴ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 136.843.334,25 em jun/2019.

Geral, com cerca de 27,77% de todo o orçamento. Os recursos disponíveis ao Programa Nacional, nesse momento, representavam 54,81% do total da Secretaria Geral (MINTER, 1980a).

Tabela 11: Orçamento público da Secretaria Geral do MINTER em 1980

Discriminação	Recursos orçamentários				Recursos extra-orçamentários			Recursos Adicionais	Totais dos Recursos no Exercício
	União		Próprios	Operações de Créditos	Fundos e Programas Especiais		Outros		
	Ordinários	Vinculados			Fontes	Valores			
Coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil	40.000	-	-	-	-	-	-	30.000	70.000
Assistência aos Municípios e Territórios	90.000	-	-	-	-	-	-	-	90.000
Participação da União no Capital do Banco de Roraima	158.000	-	-	-	-	-	-	-	158.000
Coordenação do Planejamento	20.000	-	-	-	-	-	-	50.000	70.000
Apoio à projetos de Desenvolvimento do Vale do São Francisco	131.700	-	-	-	-	-	-	-	131.700
Apoio a Projetos de Desenvolvimento Regional	95.000	-	-	-	-	-	-	-	95.000
Participação da União no Capital da SIDERAMA	64.100	-	-	-	-	-	-	300.000	364.100
Coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano/CPM/OP	70.000	-	-	-	FNDU	1.125.000	-	-	70.000
Implementação da Política de Desenvolvimento Urbano/BIRD	41.000	-	-	-	FND	1.198.000	-	-	1.166.000
Apoio ao Plano Nacional de Saneamento – PLANASA	-	-	-	-	FND	500.000	-	-	1.198.000
Programa Cidades de Pequeno Porte	-	-	-	-	PIN	200.000	-	-	500.000
Programa de Migrações Internas	-	-	-	-	FAS	-	109.000	91.000	200.000
Total									200.000

Fonte: (MINTER, 1980a, p. 79). Conferir original nos Anexos.

O Programa Nacional era descrito no orçamento pela SG-MINTER da mesma forma que pela SEPLAN-PR. Era entendido como ação básica para “uma rede urbana equilibrada a nível nacional” (MINTER, 1980a, p. 90). As cidades médias deveriam cumprir funções diferentes conforme sua situação caracterizada pelo II PND, tal como descompressão, expansão controlada, dinamização ou indução. Essa mentalidade era herança da CNPU, que divulgava a lógica da “descompressão urbana”, marcada na célebre afirmação frequentemente pronunciada:

Não se trata de frear o crescimento das grandes metrópoles, mas de atentar mais para os aspectos de utilidade do desenvolvimento o que significa orientar os investimentos, coordenadamente, de modo a induzir o maior crescimento relativo das cidades de porte médio e dos núcleos interiorizados. Com isso, espera-se obter o que talvez se possa chamar de ‘descompressão urbana’ (SEPLAN-PR, 1979c, p. 22).

O perfil de Programa mosaico também foi mantido: “o Programa procura identificar projetos específicos dentro das diretrizes acima enumeradas, orientando investimentos de órgãos setoriais que já atuam nas áreas urbanas, e implementando os recursos desses órgãos para

complementar ou chegar a etapas úteis desses projetos” (MINTER, 1981, p. 90). Os investimentos totais eram de Cr\$ 2.640.000,00¹⁸⁵, incluindo ações voltadas às cidades de pequeno porte e regiões metropolitanas.

Assim como acontecia com a CNPU, no CNDU os Prefeitos procuravam diretamente o MINTER na tentativa de captar recursos. Os Prefeitos, em viagem a Brasília, faziam dois movimentos: para conseguir mais verbas para o Programa Nacional ou BIRD, buscavam o CNDU; já para outros investimentos – também em desenvolvimento intraurbano ou intrarregional – buscavam diretamente o Ministro. Nesse sentido, pode-se dizer que o Programa Nacional era uma ação importante do CNDU e, ao mesmo tempo, a atitude dos Prefeitos demonstra a independência do Conselho em atuar em suas competências, sem intervenção do Ministro.

Apesar dessas continuidades, historicamente, o MINTER havia dado importância às regiões Norte-Nordeste, e com o desenvolvimento urbano legado da SEPLAN-PR não foi diferente, de modo que o Programa Nacional incorporou essa característica. Havia clara distinção entre as ações do MINTER para o Centro-Sul e Norte-Nordeste. No Sul, os investimentos públicos eram menores, mas, ainda que a dimensão financeira dos programas conduzidos pela SUDESUL e pela SERSE fosse pequena, “o Sul e o Sudeste recebeu grande apoio do BNH e do [Departamento Nacional de Obras e Saneamento –] DNOS e grande atenção por parte dos programas de desenvolvimento urbano” (MINTER, 1982a, p. 65).

A SERSE foi a Secretaria Especial da Região Sudeste, que fazia as vezes das superintendências regionais. Ela foi criada em 1979, visando a fomentar as áreas que não acompanhavam o processo de desenvolvimento da Região como um todo, tais como o Norte Fluminense, o Vale do Jequitinhonha, o norte do Espírito Santo, o Vale do Ribeira e o Pontal de Paranapanema (vide mapa da Figura 36), bem como participava do encaminhamento de soluções para os problemas urbanos surgidos em decorrência do processo acelerado de desenvolvimento.

Nota-se que o Programa Nacional não encontrava lugar na relação de Programas de Desenvolvimento Regional, mesmo que as diretrizes do MINTER para a Política Regional incluíssem:

Na [SIC] regiões Sul e Sudeste, as ações de desenvolvimento devem voltar-se, fundamentalmente, para a descentralização das atividades produtivas e para a dinamização de áreas relativamente estagnadas ou subdesenvolvidas.

¹⁸⁵ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 163.205,91 em jun/2019.

Cabe, a propósito, destacar: (I) o apoio à descentralização industrial, na direção das cidades de porte médio, concomitantemente com o esforço de sua infra-estrutura e demais equipamentos urbanos (MINTER, 1982a, p. 72).

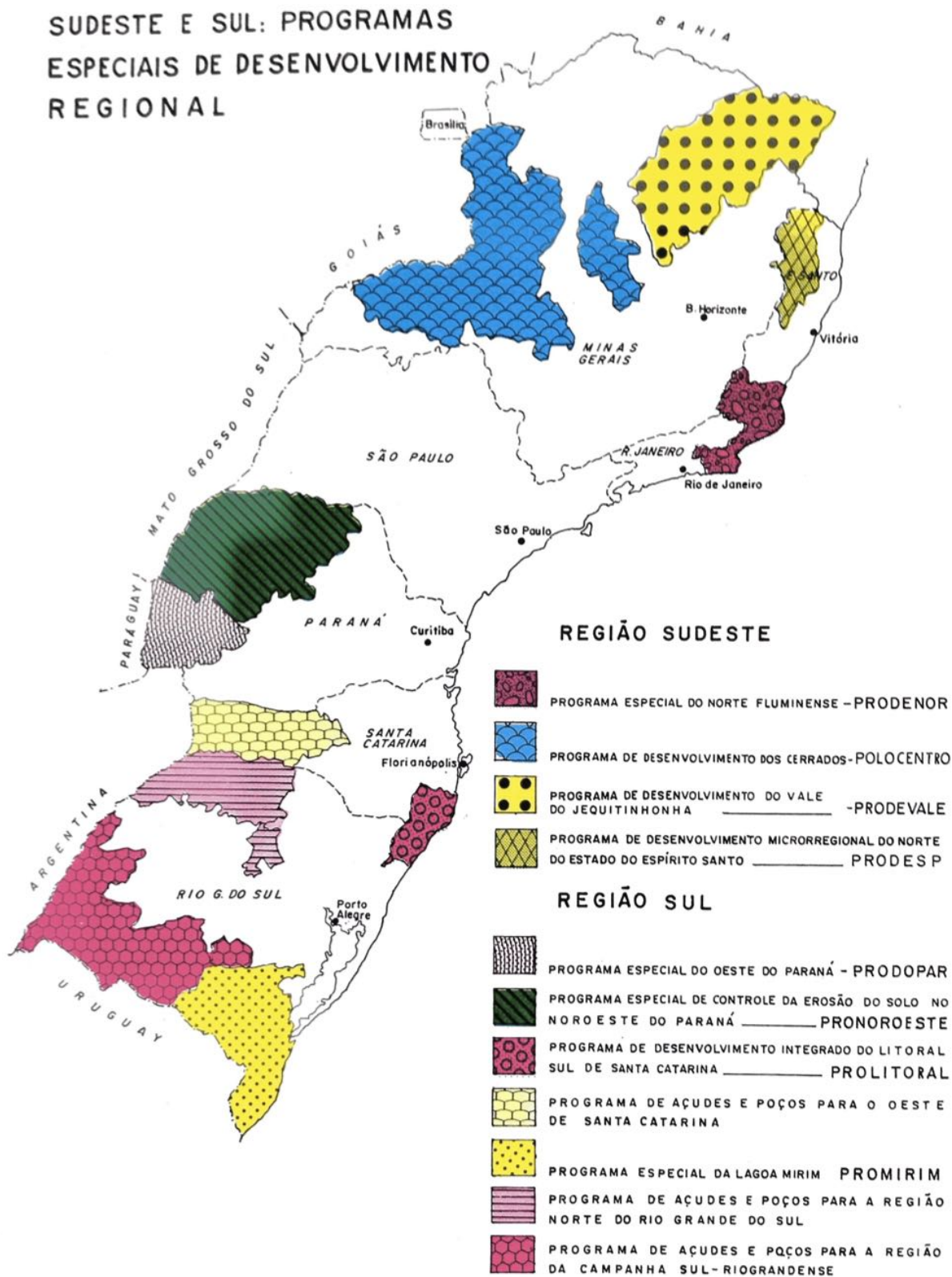


Figura 36: Mapa dos Programas para a Região Sudeste e Sul
Fonte: (MINTER, 1982a, p. 71).

Por esse motivo, o Programa Nacional na Região Sudeste estava mais vinculado ao CPM/BIRD e menos às programações orçamentárias da SG-MINTER. Por exemplo, o Aglomerado Urbano de Vitória – com o CPM/BIRD-AUV – só passou a receber recursos e programações após o surgimento do CPM/BIRD. Embora Vitória houvesse sido indicada como beneficiária do Programa Nacional¹⁸⁶, o MINTER não demonstrou interesse em sua efetivação.

Após 1985, houve alterações das competências pela gestão do desenvolvimento urbano, dando início ao **quarto momento de transformação institucional**. À época, a conjuntura mudou, principiando-se pelo processo de redemocratização e escolha do primeiro presidente civil, desde o início do Regime Militar em 1964. O MINTER, que possuía as competências do planejamento urbano, teve suas atribuições diminuídas. O Ministro Ronaldo Costa Couto assumiu não só este ministério, como também o Governo do Distrito Federal, o Gabinete da Casa Civil e o Ministério do Trabalho. A política urbana ficou sem instituição que a promovesse, conjuntura que levou o Programa Nacional a acabar antes mesmo do esgotamento dos recursos orçamentários ou do CPM/BIRD.

Essa recondução na política urbana – e conseqüentemente no Programa Nacional – não foi motivada exclusivamente pelas transformações conjunturais do prenúncio da redemocratização das instituições. A lógica da arte do planejamento urbano também estava se alterando desde 1979, quando, na elaboração do III PND, o Ministro Mario Henrique Simonsen, enquanto Ministro do Planejamento,

[...] introduziu profundas mudanças na metodologia de planejar até então em vigor, com a imediata definição de que tal atividade perdia suas características executivas para se concentrar na formulação. Daí a eleição de prioridades a serem perseguidas no Governo Figueiredo, consolidadas no documento 'Bases para a Elaboração do III PND', em junho passado, entre as quais se alinham a soluções das dificuldades energéticas, maiores investimentos na agricultura e o combate à inflação, com suas respectivas ênfases políticas, além de diretrizes setoriais (SEPLAN-PR, 1979e, p. 9).

Ainda que diferentemente de seus antecessores, o III PND foi alvo de críticas na Nova República. Nesse momento, a revista Interior (1985) – outrora vinculada ao Regime Militar –, anunciava que “a mudança chegou”, afirmando que, “enfim, a Nação, que suportara o ônus de três PNDs gerados em gabinetes e executados sem qualquer consulta ao contribuinte, tinha sua chance de conhecer as intenções do governo, discuti-las e dizer se as aceita ou não como roteiro de desenvolvimento” (MINTER, 1985, p. 10). A reestruturação administrativa no

¹⁸⁶ Numa lista legada do Programa Nacional, quando ainda era gerida pela SEPLAN-PR.

MINTER provocou a transferência dos setores voltados ao desenvolvimento urbano para um novo ministério, o do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. O MINTER passou a ser responsável pelo Desenvolvimento Regional, conforme afirma Maurício Vasconcelos em entrevista: “[...] o Ministério do Interior abrangia instituições complexas e muito variadas. Merecia, portanto, um reexame de sua estrutura, que ficou, após a divisão, com a função básica de desenvolvimento regional” (MINTER, 1985, p. 10). Mas não havia, no novo Ministério, discussão sobre as cidades de porte médio.

Os Programas, os Projetos e as Atividades em implantação no Regime Militar foram transformados, conforme afirma Vasconcelos: “Não há solução de continuidade. Os programas que estavam em execução continuam sendo implementados” (MINTER, 1985, p. 10) até sua total extinção e a redefinição das diretrizes e metas. De fato, a partir dessa data, a revista Interior não mais divulgou assuntos relacionados ao desenvolvimento urbano, mudando, também, a sua periodicidade, e passando a focar mais os temas da redemocratização e ações voltadas à participação.

O percurso do arranjo institucional e do planejamento intraurbano e intrarregional nacional ao longo dos dez anos da vigência do Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM, ou como apelidado nessa Tese, Programa Nacional – foi marcado por continuidades do processo que vinha se formando desde 1960, quando, no início da década, no governo de Jânio Quadro, foram criados o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios – SENAN, o Conselho Nacional de Planejamento de Habitação Popular e a Comissão Nacional de Planejamento; mais tarde, em meados da década, as políticas implantadas pela SERFHAU e BNH; e, na década de 1970, a criação da CNPU e do CNDU.

A década de 1970 foi particularmente importante para a clara percepção da necessidade de intervenção federal no sistema intraurbano e de adoção de políticas intrarregionais como mecanismo para intervir nesses sistemas urbanos. Esses fatores foram determinantes para que, no II PND, as cidades de porte médio fossem lançadas como ponto estratégico da política urbana nacional. O planejamento intraurbano, assim como já ocorria com o planejamento intrarregional, passou a ser inserido dentro do arranjo institucional federal (FARIA, 2019), o que, inicialmente, se deu por meio da SEPLAN-PR e da CNPU, com a clara intenção de fazer articular o planejamento intrarregional e intraurbano com a política econômica em vigor, através do Sistema Nacional de Planejamento. E, depois de 1979, por meio do MINTER, que já implementava uma política regional por meio das Superintendências, mas que apartou o planejamento regional do urbano, embora tenha efetivado parcialmente as intenções da SEPLAN-PR e da política econômica.

O Programa Nacional percorreu as particularidades do período, garantindo sua permanência devido a três fatores conjunturais relevantes para o período: 1) por sua capacidade de agregar atividades do governo voltadas às cidades médias, como faz o tabuleiro de jogo de mosaico, cujas peças já existiam e estavam sendo jogadas há algumas décadas; 2) por alinhar-se à prática comum do período de designação pomposa para atividades que já estavam previstas e que seriam executadas independentemente dos designios da política urbana; 3) por ser uma forma de controle centralizador, utilizado para modelar as ações de planejamento urbano dos governos locais sob a forma de “assistência aos municípios”. Estes três fatores demonstram que o Programa Nacional reuniu as características essenciais de implementação da política com vertentes **intraurbana** e **intrarregional** do Governo Militar. Tais características serão objeto das análises dos próximos capítulos, na Parte C desta Tese, em que se busca empreender uma leitura dessas vertentes sob a ótica do Programa Nacional.

Parte C

Programa Nacional entre a vertente intrarregional e intraurbana

Tradicional Conjunto Hial (1979)
Sede antiga do FJSN,
lugar do CPM/BIRD-AUV



Capítulo 5

Quais as características intrarregionais do Programa Nacional?

“Os fluxos migratórios que decorrem da ausência de estrutura nas cidades pequenas e médias estão afogando os grandes centros e desequilibrando o processo de ocupação do espaço” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 20).

Em maio de 1976, após seu lançamento em São Paulo, o Programa Nacional foi caracterizado pela revista P&D como uma dentre as respostas à questão **intrarregional**¹⁸⁷, frente aos benefícios para 100 cidades em todo o país, com uma população total aproximada de 10 milhões de habitantes, que seriam “[...] beneficiadas pelo Programa para Cidades de Porte Médio preparado pelo Governo Federal visando principalmente uma descentralização econômica nas cidades-pólo de desenvolvimento do interior” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 20).

A premissa inicial era a necessidade, segundo Bruna (1980)¹⁸⁸, de um relacionamento, na esfera local, com as expectativas nacionais, de modo que **o planejamento fosse um esforço sistemático** que criasse as condições ambientais adequadas ao desenvolvimento econômico e às condições de vida da população. Para efetivar tais ações, seria necessário, inicialmente, elaborar pesquisas para determinar as vantagens e desvantagens de cada região, considerando as expectativas de desenvolvimento de cada cidade, a capacidade administrativa dos municípios do ponto de vista institucional e a presença de pessoal competente e com formação continuada (BOYCE, 1969, p. 13-14 apud BRUNA, 1980, p. 76).

Quais as características do Programa Nacional em seu esforço sistemático de planejamento na escala intrarregional?¹⁸⁹

Durante o período militar, a questão regional era tida como necessária ao pleno desenvolvimento nacional. O desejo pelo planejamento regional não era exclusivo ao

¹⁸⁷ Ao longo do Programa Nacional, outros termos foram utilizados, sem que se lhes apresentasse, contudo, uma definição explícita, mas cujos significados se aproximavam ao do termo intrarregional, a saber: interurbana, regional, polos de cidades, rede de cidades, sistema urbano e outros. Para melhor entendimento, manteve-se o termo originalmente atribuído pelo II PND. Quando relevante, apresentaram-se os dois termos, visando a apresentar a “aventura das palavras através do tempo” (TOPALOV et al., 2014).

¹⁸⁸ “Gilda Collet Bruna” foi utilizada neste capítulo como autora-chave, pois a documentação primária principal do capítulo foi a avaliação do Programa elaborada pela FAUUSP em 1984 (FAUUSP, 1984b, 1984a, 1984c), cujos estudos foram coordenados pela autora. Buscou-se contextualizar os documentos com base na compreensão de Planejamento Urbano-Regional adotado naquela época por meio dos autores que avaliaram o Programa Nacional.

¹⁸⁹ Este capítulo tem por objetivo central interpretar as especificidades do Programa Nacional nas duas vertentes: intrarregional e intraurbana. Esta primeira pergunta é central para iniciar o debate sobre a vertente intrarregional.

Programa Nacional, aliás, era um reflexo da forma como as políticas econômicas vinham sendo formuladas e implementadas.

A instituição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE foi a primeira **ação de planejamento regional sistemática** que decorreu da percepção das disparidades regionais brasileiras. Foi por este motivo que Bruna (1980) enfatizou a necessidade dos planos no âmbito nacional serem tratados a nível de planejamento regional: eles deveriam, segundo a autora, “[...] focalizar o planejamento de determinada parte ou região do país, resultando desse modo [em] um planejamento em nível regional” (BRUNA, 1980, p. 97), bem como deveriam levar em conta que “[...] dentro dessas áreas de planejamento pode se considerar outra subdivisão [...]” (BRUNA, 1980, p. 97), marcadamente as sub-regiões. “A subdivisão pode ser estabelecida, por exemplo, de acordo com certo grau de produtividade dos municípios, ou com maior ou menor falecimento de certos tipos de serviços, como os de comércio e abastecimento” (BRUNA, 1980, p. 98). Nesse sentido, a sua leitura não se descolava do ponto de vista quanto ao papel do planejamento geral nas décadas de 1970 e 1980.

Particularmente, o planejamento regional deveria estabelecer as diretrizes fundamentais para os planos sub-regionais, municipais e locais, pois somente assim seria possível o inter-relacionamento entre os vários escalões de planejamento. O planejamento regional possuía, então, três características intrínsecas: 1) era hierarquizado, de modo que suas determinações eram os fundamentos para qualquer ação local; 2) era pré-condição para o planejamento na escala intrarregional e, por este motivo, deveria apresentar homogeneidade quanto a certos aspectos naturais e econômicos da região, não distinguindo as particularidades de cada cidade; 3) deveria ter por finalidade a preocupação “[...] com o progresso econômico de determinada região, progresso este a ser submetido com a utilização básica de seus recursos naturais e humanos”, necessitando, para tanto, considerar “[...] a estrutura físico-territorial da região, estreitamente relacionada com sua economia” (BRUNA, 1980, p. 98-99).

O conceito de intrarregional foi largamente utilizado para apresentar tais ideias, as quais foram sumarizadas acima a partir de Bruna (1980). Na PNDU do II PND de 1975, a questão intrarregional, considerada necessária para uma melhor estruturação do sistema urbano, melhoria da eficácia e a elevação dos padrões de urbanização, foi apresentada como meta: “A desconcentração **intrarregional** do sistema urbano predominantemente na regiões Sudeste, através principalmente do esforço prático de evitar o crescimento excessivo das grandes aglomerações urbanas de São Paulo e do Rio de Janeiro” (BRASIL, 1974b, p. 87, grifo nosso).

O conceito significava promover a interiorização do desenvolvimento a partir da promoção das infraestruturas econômicas e do desenvolvimento das infraestruturas urbanas nas regiões Norte, Nordeste, Centro-oeste e Sul, sem, contudo, impactar no dinamismo do Sudeste. Ou seja, não se pretendia implementar a dinamização da atividade econômica realocando-a do Sudeste para outras regiões. Por isso, o desenvolvimento seria intrarregional, isto é, cada região teria metas diferentes para planejamento. O sistema urbano seria formado a partir do desenvolvimento de todas as regiões e de sua interligação com eixos viários de penetração e projetos especiais.

Desde 1976, o Programa Nacional partiu das conjunturas apresentadas nos parágrafos anteriores. Buscava-se empreender, com ele, uma leitura sistemática das vantagens e desvantagens de cada uma das regiões, da capacidade administrativa e da qualificação de pessoal nos municípios, sempre objetivando atender aos princípios básicos de hierarquia, homogeneidade e foco na questão econômica do planejamento regional, o que, desde os seus momentos iniciais, levou a orientações diversas do Programa Nacional em cada Região Brasileira.¹⁹⁰

Na região Sul, buscou-se promover o planejamento integrado e a infraestrutura urbana e de equipamentos sociais de centros urbanos com população superior a 50 mil habitantes e, ainda, dinamizar a ocupação urbano-industrial de áreas dispersas de Santa Catarina, concomitantemente com o disciplinamento da urbanização de áreas destinadas ao turismo e lazer. Na região Nordeste, o objetivo era estimular os núcleos urbanos de porte médio, que deveriam apoiar as atividades agropecuárias e agroindustriais, visando a deter os fluxos migratórios para as cidades maiores. Paralelamente, dever-se-ia ordenar a ocupação dos centros urbanos do litoral, visando à preservação do patrimônio com fins em sua exploração de sua vocação para o turismo e o lazer. Na região Norte e Centro-oeste, o objetivo era estimular núcleos urbanos de ocupação estrategicamente selecionados ao longo das Rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém, Belém-Brasília e outras, e, ainda, estimular as sub-regiões do ponto de vista agropecuário, agroindustrial e agromineral.

¹⁹⁰ As regiões brasileiras naquela época – desde 1969 – eram: **Sul:** Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, **Sudeste:** Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; **Centro-oeste:** Goiás, Mato Grosso e Distrito Federal (em 1977, também, Mato Grosso do Sul); **Nordeste:** Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe; **Norte:** Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima (em 1988, também Tocantins).

Os objetivos na região Sudeste se mostraram conflituosos, pois embora a região fosse mais rica e o Programa Nacional pretendesse a diminuição das disparidades entre regiões¹⁹¹, ainda assim, as ações na região Sudeste foram mais detalhadas desde o princípio. Nessa região, previu-se, no lançamento do Programa Nacional, a coordenação dos investimentos de infraestruturas e regulamentação do uso do solo em Rio de Janeiro e em São Paulo, visando à desconcentração das atividades produtivas para centros de porte médio na mesma região. Para tanto, pretendia-se planejar e implementar infraestruturas econômicas nas cidades de porte médio que receberiam a desconcentração. Os centros seriam previamente selecionados e não necessariamente coincidiriam com aqueles que já se comportavam como cidades de porte médio no sistema urbano da região Sudeste. As cidades de porte médio sem vocação industrial capazes de receber essa desconcentração seriam fortalecidas com apoio agroindustrial e agropecuário. Por fim, assim como nas demais regiões, estava previsto o ordenamento da urbanização na orla marítima em decorrência das atividades turísticas.

O paradoxo relacionado à Região Sudeste deveu-se precisamente ao fato de que, por um lado, buscava-se a sua descompressão ou expansão controlada – para que não decrescesse –, por outro, foi a região em que mais se investiu, sendo que mesmo seu interior recebeu menos investimentos e apoio. Devido a essas características, esta Tese interpretou as especificidades urbanas e regionais do Programa Nacional a partir da conjuntura do Sudeste, recorte que se justifica pela necessidade de um contexto para que se discuta de forma detalhada as características específicas do Programa e pelo fato de que a região Sudeste figura como representativa de tal contexto.

Em sua fundamentação inicial, o Programa Nacional tinha metas difusas mesmo na região Sudeste, cujos planos eram mais detalhados que nas outras regiões. Esse cenário só se alterou após a Resolução 003/1979, depois de três anos de ações atribuídas ao CPM,¹⁹² particularidade que restringe a análise das especificidades do Programa Nacional em sua vertente intrarregional, bem como dificulta a identificação de quais as suas vertentes originais. Ainda assim, é possível fazer dois movimentos para a análise da atuação do Programa

¹⁹¹ Conforme dito no capítulo 2, o objetivo de diminuir as disparidades entre regiões foi: desenvolver o país para ampliar a segurança nacional; distender as políticas públicas; cumprir os objetivos do II PND; impor a parafernália autoritária; conter as migrações internas; ampliar a assistência aos municípios; absorver a recessão do “milagre econômico”.

¹⁹² Disse-se “atribuídas”, pois não foi possível encontrar na programação inicial do CPM as ações previstas e concretizadas nesses momentos iniciais. Não era prática, naquele momento, o registro sistemático das ações implementadas. Ainda assim, foram anunciadas na P&D algumas ações atribuídas ao Programa que foram tomadas como referência para essa interpretação.

Nacional na escala regional nos primeiros anos de sua atuação: primeiramente, observar a programação – convênios, projetos, orçamentos, etc. – do CPM à luz dos objetivos da política urbana nacional, especialmente o II PND; em segundo lugar, analisar os projetos conveniados e as ações programadas corriqueiramente, isto é, identificar em sua práxis quais eram as metas. **Quais os fundamentos iniciais do Programa Nacional? Como eles atendiam a política urbana-regional nacional em sua relação com a prática da atuação do Programa Nacional para dinamizar e desconcentrar intrarregionalmente?**

Ao comparar as metas da política urbana com projetos conveniados nesse programa, podemos agrupar as cidades participantes da região Sudeste com base em suas funções – desconcentração e dinamização –, que eram a base do pensamento no âmbito urbano-regional promovido pelo CPM e de sua atuação prática.

As cidades selecionadas com função de desconcentração foram “no Estado do Rio de Janeiro: Campos, Barra Mansa, Volta Redonda em Barra do Piraí; no Estado de Minas Gerais: Juiz de Fora; no Estado do Espírito Santo: Vitória”¹⁹³ (FAUUSP, 1984c, p. 140). Nessas cidades, as medidas recomendadas eram (cf. Quadro 1): 1. Melhorar a rede de comunicação e transporte regionais¹⁹⁴; 2. Assegurar o espaço-suporte e infraestrutura para expansão industrial; 3. Estimular o setor secundário; 4. Oferecer terrenos a implantação industrial a custos compatíveis; 5. Proteger e estimular a indústria local; 6. Proteger o meio ambiente; 7. Promover uma política creditícia voltada para o setor terciário (FAUUSP, 1984c).

À época, essas cidades tinham expectativa de crescimento econômico devido aos investimentos privados e, principalmente, estatais, que visavam a fomentar economicamente a sub-região. O caso de Volta Redonda é exemplar, considerando a ampliação da Companhia Siderúrgica Nacional que exigia a implementação de infraestrutura econômica e urbana que atendesse às demandas de minério e dos trabalhadores. Um caso semelhante era o de Vitória, em que se consolidava o Porto de Tubarão dedicado a exportar minério da Companhia Vale do Rio Doce. Ambas estavam próximas a sub-regiões concentradas, o que lhes proporcionava vantagens locais. Estas cidades estavam, portanto, em uma fase de transição entre **função de dinamização e desconcentração, assim como definido pelo II PND**, já que detinham importantes nós econômicos da região, mas suas estruturas urbanas e de integração regional eram deficientes.

¹⁹³ Ainda que incluída como uma das cidades, Vitória não figurou no programa Nacional.

¹⁹⁴ A rede de comunicação e transportes regionais foi promovida por meio dos inúmeros investimentos do Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos – FDTU.

Quadro 1: Objetivos do Programa em cidades do Sudeste para desconcentração

Medidas recomendadas pela resolução 003 do CNDU Cidades com função de desconcentração							
Medidas Recomendadas	Cidades						Obs
	Campos	B. Mansa	V. Redonda	B. Pirai	Juz. Fora	Vitória	
1 – Melhorar a rede de comunicações e transportes regionais	X	X	X	X	X	(SI)	[?] não asseguram que as medidas se refiram a expansão industrial
2 – Assegurar o espaço-suporte e infra-estrutura para a expansão industrial	X	X	X	X		(SI)	
3- Estimular o setor secundário	X					(SI)	
4 - Oferecer terrenos a implantação industrial a custos compatíveis						(SI)	
5 – Proteger e estimular a indústria local						(SI)	
6 – Proteger o meio ambiente	X	X	X	X		(SI)	Só projetos de drenagem e saneamento
7 – Promover uma política creditícia voltada p/ setor terciário						(SI)	
8 – Outras medidas adotadas nos convênios que não correspondem a recomendações do CNDU	X	X	X	X	X	(SI)	A maioria é de projetos de equipamentos sociais s/ referência aos objetivos do Programa

Fonte: Reproduzido de FAUUSP (1984c, p. 144). Conferir original nos Anexos.

Nota original: (SI) Sem informações.

A desconcentração era entendida como um mecanismo de diminuição do crescimento das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, utilizando para isso das vantagens competitivas que as cidades de porte médio em seu entorno já detinham. Era um jogo de equilíbrio entre evitar o decréscimo das metrópoles nacionais, fortalecer novas polaridades e impedir que as cidades médias se tornassem novas metrópoles. Daí a intenção de não limitar o crescimento de São Paulo e Rio de Janeiro, mas sim ampliar a competitividade de outras sub-regiões em relação a essas cidades. O objetivo de desconcentração, portanto, não se vinculava, na região Sudeste, à criação de novas cidades de porte médio, mesmo que tivesse sido preconizado no primeiro Programa ou lançado como premissa inicial pelo Programa Nacional.

Ao pretender melhorar qualitativa e quantitativamente a rede de comunicação e transportes, buscava-se estender as vantagens econômicas das cidades de porte médio a sua sub-região. Evitava-se, então, o crescimento mononucleado que era visível em São Paulo e no Rio de Janeiro. Naquele momento, indicou-se, para isso, a construção de sistema viário nas manchas urbanas e entre as cidades, meta que foi extensamente detalhada e implantada, não por ter sido considerada mais importante que as demais metas, mas devido à disponibilidade de recursos do FNDU, que viabilizava o acesso financeiro dos municípios. Deve-se resgatar,

aqui, a interpretação do Capítulo 4 de que o CPM era um programa mosaico, que reunia diversas origens orçamentárias, com OSFs apresentando pré-requisitos e burocracias diferentes. A facilidade relativa para acesso aos recursos do FNDU fez com que a meta do sistema viário fosse mais disseminada.

Contraditoriamente, a meta que a CNPU mais valorizou foi a política creditícia, que seria responsável por contemplar muitas atividades previstas, buscando “[...] reforço à capacidade de planejamento dos municípios e ampliação da oferta de equipamentos sociais” (FAUUSP, 1984c, p. 141). No entanto, esta política esteve ausente nos convênios com as cidades.

As outras metas buscavam inserir as cidades de porte médio com função de desconcentração em um contexto de vantagem relativa quanto a sua estrutura urbana. Partia-se do princípio de que as cidades com melhor infraestrutura voltada à população se mostravam mais vantajosas para implementação de atividades econômicas, de modo que a cidade se tornaria a polaridade da sub-região. Essa ideia estava fortemente vinculada à concepção de Tolosa (1973) quando aos custos e benefícios da urbanização das cidades na perspectiva da economia urbana. Tolosa apresenta a ideia de “economia de escala” (cf. Capítulo 2), em que cidades grandes e com infraestrutura urbana deficitária diminuem a capacidade de aglomerar atividades econômicas de forma competitiva. Dentre as medidas adotadas para ampliar a competitividade das cidades de porte médio no contexto da estrutura urbana, está a proteção ao meio ambiente, especialmente com os projetos e obras de saneamento financiadas pelo Programa Nacional.

O principal objetivo na preocupação com as cidades de porte médio com função de desconcentração era a hierarquização do espaço regional, sendo necessário que elas contivessem:

serviços tais como bancos, organizações comerciais, serviços profissionais, serviços administrativos, facilidades educacionais. Tudo isso devido ao cunho funcional que seria incrementado através de programa visando a nortear as facilidades indispensáveis à implantação e funcionamento de novas indústrias e respectivas atividades de apoio, de forma ordenada e com condições plenas para operar com maior eficiência. Pretende-se em áreas de desconcentração e contenção abrigar a formação de um quadro regional estruturado com base nos fluxos já organizados (SEPLAN-PR, 1976c, p. 22).

Foram esses os motivos que levaram a CNPU a conceituar as sub-regiões com função de desconcentração como sendo aquelas que passaram “por uma urbanização exacerbada e que possuem em seu interior cidades de porte médio capazes de formar áreas suporte para as atividades industriais e complementares, organizando, de forma hierárquica, o espaço regional” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 22).

Após estabelecidas as cidades de desconcentração, definiu-se que todas as demais cidades da região Sudeste deveriam buscar a dinamização, com as seguintes funções: 1) melhorar a infraestrutura Regional de transportes; 2) reorganizar do espaço regional; 3) ofertar facilidades creditícias para implantação de estabelecimentos industriais; 4) prestar assessoria e treinamento gerencial; 5) modernizar as telecomunicações em infraestrutura econômica; 6) ampliar a oferta de equipamentos sociais (FAUUSP, 1984c, p. 142). Houve especial prioridade à implantação de infraestrutura regional de transportes como parte da infraestrutura econômica, visando aos estabelecimentos industriais. Entretanto, apenas nas cidades do Estado de Minas Gerais esses incentivos foram programados, por intenção do Governo do Estado.

A P&D justificou essa prioridade afirmando que as áreas que seriam alvo de dinamização eram “aquelas inseridas em regiões deprimidas cujos espaços são indiferenciados devido à ausência de fluxos de organização e que estão disseminadas pelo espaço nacional” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 22). Em 1976, não estavam claras quais seriam as cidades a serem selecionadas, mas o critério de escolha se baseava nas suas

condições de atuar como suporte às atividades econômicas do seu entorno, maximizando-se as funções urbanas que possam – além de diminuir o seu grande grau de dependência em relação a centros mais dinâmicos – ampliar a sua área de influência onde cidades de menor poder obtenham reflexos dos efeitos multiplicadores e estruturantes a nível microrregional (SEPLAN-PR, 1976c, p. 22).

Nessas áreas de dinamização, o primeiro passo:

será garantir a industrialização, na própria área, dos produtos primários aos invés de exportá-los em bruto ou com beneficiamento precário; as oportunidades de investimentos nesse sentido ficam condicionadas à dimensão do mercado regional, à disponibilidade de mão-de-obra qualificada ou semiquificada, à oferta de recursos, à disponibilidade de meios de transporte e, finalmente, ao grau de concorrência das áreas industrialmente mais avançadas. Além disso deverá ser dinamizado o setor terciário público e privado, porque a presença de serviços numerosos e variados atrai novas indústrias; essa vinculação é dinâmica e provoca fluxos de forma difusa pelo espaço regional (SEPLAN-PR, 1976c, p. 22).

A partir da análise dos convênios firmados entre 1976 e 1979, nota-se que, embora a União não tenha investido significativamente em infraestrutura econômica, os estados passaram a investir mais nessa categoria a partir do Programa Nacional. Por exemplo, nos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, os governos promoveram iniciativas complementares aos sucessivos convênios devido à ausência de recursos para alguns dos objetivos do Programa. Os governos locais complementaram com recursos próprios a falta de incentivos para garantir a função destinada às condições locais para o desenvolvimento de atividades industriais e terciárias. O Estado de Minas Gerais é exemplar na forma como a União orientou a aplicação

dos recursos dos Estados e Municípios, visto que o Estado investiu 50,44% de todos os recursos aplicados pelo Programa ente 1978/1982 (vide Tabela 12).

Tabela 12: Investimentos do CPM no Estado de Minas Gerais ente 1978/82

Estado de Minas Gerais – Participação no Programa CPM 1978/82

Participação dos níveis de Governo	União	Estado	Município	Total	União (%)	Estado (%)	Município (%)
Coronel Fabriciano	153.668	262.913	76.909	493.490,0	17,03	70,43	12,54
Governador Valadares	242.051,4	543.256,1	206.700,9	992.008,4	16,43	72,50	11,07
Montes Claros	308.969,1	692.075,6	553.880,6	1.554.925,3	19,88	44,50	35,62
Teófilo Otoni	221.530,4	819.708,6	319.507,5	1.360.746,5	21,56	63,05	15,39
Uberaba	248.959,9	872.463,7	731.822,5	1.853.246,1	19,76	50,39	29,85
Uberlândia	302.353,0	239.467,0	120.408,0	662.228	16,34	77,38	06,28
Juiz de Fora	99.600	-----	-----	99.600	100,00	-----	-----
Itajubá	36.294,7	140.082,7	19.343,6	195.721	14,18	80,60	05,22
Patos de Minas	53.124,7	211.231,1	93.239,7	357.595,5	19,26	61,63	18,81
Poços de Caldas	163.597,7	200.287,3	89.962,2	453.847,2	36,05	44,13	19,82
Varginha	117.127,1	56.581,2	49.128,6	222.836,9	58,81	23,49	17,70
Timóteo	-----	76.955	-----	76.955	-----	100,00	-----
Ipatinga	-----	89.195	-----	89.195	-----	100,00	-----
Unai	8.210	87.321	2.053	97.584	08,42	89,48	02,10
Três Corações	8.544	323.051	2.136	333.731	02,56	96,80	00,64
Pouso Alegre	5.866	32.837	1.466	40.169	14,60	81,74	03,66
TOTAL (%)	24,04	50,44	25,52	100			

Fonte: (FAUUSP, 1984c, p. 42). Confirmar original nos Anexos.

As cidades com função de dinamização tiveram maior fidelidade ao programa, mas, igualmente às demais cidades, os convênios firmados entre União, Estados e Municípios revelam que faltavam recursos e programações voltadas à facilidade creditícia e à modernização da infraestrutura econômica (vide Tabela 13).

Tabela 13: Distribuição dos recursos no ES, RJ e MG entre 1978/82

Região Sudeste (MG, RJ, ES)

Distribuição dos Recursos por Função, por Convênio e por Estado – 1978/82

Funções	Convênios por Estados								
	Minas Gerais			Rio de Janeiro			Espírito Santo		
	32/78 %	70/80 %	185/SG/82 %	13/78 %	55/80 %	68/80 %	94/80 %	- %	- %
Planejamento Administrativo	05,26	17,97	08,63	10,16	07,62	-	17,16	-	-
Infraestrutura Econômica	-	-	32,10	-	-	-	-	-	-
Infraestrutura Viária	70,68	-	-	64,29	-	-	-	-	-
Saneamento	19,84	82,03	32,82	05,19	22,87	-	76,40	-	-
Infraestrutura Social	04,22	-	22,87	11,08	69,51	100,00	06,44	-	-
Outros	-	-	03,58	9,28	-	-	-	-	-
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: (FAUUSP, 1984c, p. 41). Confira o original nos Anexos.

Uma das críticas permitem entender o motivo da prioridade dos recursos em alguns segmentos, ao invés de investimentos em setores estratégicos – como a modernização da infraestrutura econômica –, é o princípio da valorização das atividades industriais locais. Por vezes, conforme afirma Serra (1991), essas atividades foram confundidas com atividades pouco produtivas e que alguns anos depois se tornaram obsoletas, tais como feiras-livres, lavanderias, estudos de atividades econômicas rurais, sinalização semafórica, etc.

Devido à caracterização das áreas de dinamização e desconcentração e à forma como a União alocou os investimentos, o Programa Nacional promoveu duas condições antagônicas na região Sudeste. Por um lado, o Estado de São Paulo drenou os recursos não só da região Sudeste, mas do país; inclusive, até o convênio 32/1978, somente o estado de São Paulo havia recebido recursos do Programa Nacional na Região Sudeste. Por outro lado, os Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais ganharam progressivamente independência econômica. O Espírito Santo, como região historicamente deprimida, foi o que menos recebeu investimentos, embora tenha obtido a promessa de ser uma das principais localidades para a desconcentração. Ao aspirar a grande parte dos recursos nacionais, o estado de São Paulo alimentou um modelo de planejamento concentrado que era uma característica da política de desenvolvimento econômico adotada até então. Assim, a drenagem de recursos para São Paulo prejudicou a concepção e execução do Programa Nacional na região Sudeste.

É interessante perceber que a base para a formulação inicial do Programa era diferenciar as cidades com função de dinamização e desconcentração e, embora tenha sido abandonada conceitualmente ao longo dos dez anos de sua implementação, essa formulação manteve-se como princípio norteador das políticas para as cidades de porte médio. Isto se explica em função do fato de que, em seus momentos iniciais, o CPM estava vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR, que tinha como vertente uma política urbana voltada à formação de um sistema nacional baseada em **planejamento regional**, mesmo que esse tipo de planejamento fosse competência do Ministério do Interior – MINTER. Foi por esse motivo que, ao avaliar o programa em 1982, a FAUUSP afirmou a sua coerência:

De modo geral pode-se dizer que estruturação teórica do programa foi coerente com os objetivos propostos, seja em relação às recomendações de desconcentração, seja de dinamização. Os objetivos teóricos mais relevantes referiam-se a tentativa de se redirecionar as atividades produtivas (emprego), e os fluxos migratórios para as áreas fora das grandes aglomerações e regiões metropolitanas, pressão em São Paulo e Rio de Janeiro, além de procurar minimizar as diferenças interpessoais e inter-regionais de renda (FAUUSP, 1984a, p. 25).

A coerência reconhecida pela FAUUSP era promovida pela SEPLAN-PR, que tinha forte vínculo e influência nas conjunturas daquele tempo, a saber (cf. Parte A): 1) a racionalidade

e o planejamento – lato senso – como único meio para se alcançar o desenvolvimento; 2) a consolidação do planejamento regional devido às experiências bem sucedidas da SUDENE e SUDAM; 3) a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL e sua inclinação para o pensamento regional e econômico. **A partir desse contexto, qual a contribuição da SEPLAN-PR para a inclinação do CPM a um tipo de planejamento com vertente regional e quais influências recebeu para se decidir por essa vertente?**

O desenho institucional da SEPLAN-PR foi analisado no Capítulo 4. Neste capítulo, interessa investigar o seu pensamento, e como este condicionou a implementação do Programa Nacional. Para que seja explicado seu papel na incorporação de uma vertente regional no Programa Nacional, alguns tópicos precisam ser lembrados resumidamente: 1) a CNPU, como órgão promotor do Programa, fazia parte da estrutura organizacional do SEPLAN-PR e estes dois órgãos foram as principais instituições da União que buscavam implementar uma política urbana até 1979; 2) foi a partir da atuação dos agentes que viriam a compor esses órgãos que se incluiu o capítulo de Política Urbana no II PND; 3) a visão da SEPLAN-PR era ambiciosa, pois buscava ser o órgão central de um Sistema Nacional de Planejamento; 4) era competência da SEPLAN-PR delegar às OSFs as macro-políticas, que seriam detalhadas setorialmente; 5) sempre que alguma Política não se encaixasse na estrutura organizacional do Governo Federal, a SEPLAN-PR a incorporava como uma dentre suas competências; 6) a política urbana, logo após o II PND, não tinha lugar na estrutura organizacional do Governo Federal e foi incorporada pela SEPLAN-PR por meio da CNPU; 7) considerando que a política urbana voltada para as cidades de porte médio era de competência da CNPU, conseqüentemente, a SEPLAN-PR assumiu as atribuições do Programa Nacional.

Ao estar associado à SEPLAN-PR, o Programa Nacional assumiu objetivos de “[...] curto, médio e longo prazos em cidades de porte médio, promovendo a nível regional e/ou sub-regional melhores oportunidades econômicas e sociais e disciplinando a alocação de recursos para o desenvolvimento urbano” (SEPLAN-PR, 1976c, p. 21). O Programa Nacional como aparato do planejamento regional era voltado à interiorização do desenvolvimento para promover o equilíbrio entre as cidades de dinamização e desconcentração. A própria condução do Programa Nacional na SEPLAN-PR demonstra com clareza essa tentativa de equilíbrio entre as cidades na escala regional, sendo que, no contexto da política urbano-regional promovida pela SEPLAN-PR, as cidades de porte médio estavam inseridas na política econômica global. Isto é, no contexto da formação de um sistema urbano, o Programa Nacional estava inserido no fortalecimento do sistema urbano nacional, ao buscar concomitantemente a complementação às Metrôpoles e Cidades Grandes e a criação de novos polos de desenvolvimento.

Na região Sudeste, a complementação ficou clara devido à presença das duas metrópoles nacionais, Rio de Janeiro e São Paulo. Aliás, nas demais regiões, o Programa Nacional surge devido à experiência – intencional ou espontânea – da rede de cidades que se formaram no entorno e em complemento a tais metrópoles.

Segundo a avaliação da FAUUSP, o processo histórico de formação do sistema urbano da Região Sudeste foi responsável por gerar uma estrutura vantajosa: “pode se dizer, assim, que foi graças ao crescimento dessas três cidades, São Paulo, Rio e Belo Horizonte, e a concentração econômica estruturada nesse crescimento, que gerou a ocupação territorial e as presentes condições econômicas regionais do Sudeste” (FAUUSP, 1984c, p. 7). Em conclusão, podemos dizer que foi a existência das grandes metrópoles que gerou a estrutura das regiões de apoio ou desconcentração situadas nos seus entornos e que deu origem ao colar de cidades médias da rede paulista-fluminense-mineira, definindo claramente as suas áreas de concentração industrial de desenvolvimento agropecuário com seus centros regionais de serviços. O colar de cidades, sua configuração e desempenho econômico na Região Sudeste foi então exemplo para a SEPLAN-PR, que buscou reproduzi-lo em outros contextos urbanos. A SEPLAN-PR tinha como referências duas conjunturas históricas que ocorreram na região Sudeste, isto é, o desempenho de cidades periféricas da região e o planejamento para as cidades de porte médio que estava em curso em São Paulo antes do lançamento do Programa Nacional.

Além do desempenho de São Paulo, as cidades de porte médio de Minas Gerais e do Espírito Santo – cidades periféricas – também tiveram melhorias ao subirem na hierarquia de cidades apontadas pelo IBGE, mesmo inseridas no contexto de competição com as cidades de Rio de Janeiro e de São Paulo¹⁹⁵. O desempenho dessas cidades, que foram inseridas no Programa Nacional,

durante o período de 1960-80, evidencia essa conclusão, com efeito, a maioria das cidades manteve ou melhorou seu grau de centralidade no período. Assim no período de 1960-70, subiram na hierarquia a cidade de Campos, T. Otoni, Uberlândia, Varginha, B. Pirai e B. Mansa/Volta Redonda. No período 70-80, evidenciaram-se as cidades de Vitória, Juiz de Fora,

¹⁹⁵ A FAUUSP faz uma ressalva importante, que é aqui reproduzida na íntegra: “Cabe um parêntese aqui para um comentário sobre estrutura tributária brasileira: a principal fonte de recurso que conta os Estados e Municípios no Brasil provém da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias-ICM, cuja forma e arrecadação beneficia as unidades onde se dá o maior acréscimo no valor do bem, ou seja, onde se processa a transformação industrial. Dessa maneira o sistema tributário premia as unidades onde se localiza o capital industrial enquanto penaliza as demais regiões. Assim não é espantoso que, praticamente todos os estados e municípios tentem atrair a localização de plantas industriais para seus territórios, forjando-se uma verdadeira competição de mercado entre as diversas unidades político-administrativas [...]” (FAUUSP, 1984c, p. 6–7).

Cachoeiro de Itapemirim, Patos de Minas e Poços de Caldas. Ao longo do período 1960-80 apenas Colatina apresentou sempre melhoria de posição. Mantiveram os postos da cidade de Montes Claros, Governador Valadares, Uberaba (Capitais Regionais), e Itajubá (Centro Sub-Regional) (FAUUSP, 1984c, p. 7).

Considerando a intenção do II PND em manter o crescimento do “milagre econômico”, era importante evidenciar tal melhoria de desempenho. As cidades de porte médio da região Sudeste articularam-se de forma a facilitar a ocupação industrial¹⁹⁶ em consonância com a política urbano-regional.

Na região Sudeste, a ideia central de ‘área de descompressão’ das Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro estava em articulação com a intenção de promover as sub-regiões de ‘expansão controlada’ vizinhas às metrópoles. Assim, a ideia de expansão das atividades econômicas presidiu as propostas feitas para a Região Sudeste e foram utilizadas como referência para o CPM nas demais regiões. Mesmo com a transferência do Programa Nacional para o MINTER em 1979, o caso do Sudeste persistiu como referência nacional. A Resolução 003 do CNDU confirmou a expectativa das demais regiões de serem apoiadas unilateralmente pelas metrópoles sudestinas do ponto de vista epistemológico: “Inseridas em área de descompressão, as duas metrópoles nacionais, São Paulo e Rio de Janeiro, deverão manter sua função central no processo nacional de inovação, assim como de formação de capital e recursos humanos” (CNDU, 1979, p. 38). De fato, o caso de São Paulo extrapolou esta afirmação.

Conhecia-se, na época, o esforço do Estado de São Paulo em promover intervenções no sistema urbano, mesmo antes do Programa Nacional ou do II PND. Na década de 1970, São Paulo se preocupava com o desenvolvimento de projetos com foco nas cidades médias, ou, ao menos, empreendia projetos que impactavam objetivamente nelas.

Assim sucederam-se o PROINDE de 1972/75, no governo Natal, e os programas estaduais de cidades médias, de 1976/77 e de 1978/79, no governo Paulo Egídio. Certa forma esses projetos serviram de modelo para o conseqüente programa Nacional de apoio as cidades de porte médio (FAUUSP, 1984c, p. 19).

Ao afirmar que os projetos serviram como modelo apenas “de certa forma”, a FAUUSP imprime um tom de relativização à afirmação. Mas São Paulo certamente serviu como piloto, principalmente por causa do Programa Macro Eixo Rio-São Paulo. O plano fazia parte do

¹⁹⁶ Não convém, nessa interpretação, analisar se a articulação foi resultado de uma ação planejada ou se aconteceu espontaneamente a partir de um processo histórico; importa que a CNPU tomou o sistema urbano sub-regional do Sudeste como uma referência para as demais regiões.

planejamento regional do Estado de São Paulo de 1976, fruto da ação planejadora do governador Laudo Natel (1971-1975), que “propôs uma estratégia de desenvolvimento da região ao redor da rodovia Dutra entre São Paulo e Rio de Janeiro a partir do disciplinamento do seu desenvolvimento industrial e do uso e da ocupação do solo” (TAVARES, 2018, p. 357). O Programa Macro Eixo Rio-São Paulo exerceu forte influência sobre o início do Programa Nacional. Segundo a Revista P&D, São Paulo havia se adiantado:

Antes mesmo de ser lançado o Programa para as Cidades de Porte Médio, São Paulo já se beneficia dele, tendo enquadradas 44 cidades médias do interior, para as quais o Governo Estadual já lançará um projeto especial dentro do seu Programa Macro-Eixo Rio-São Paulo, a ser coordenado pela CNPU (SEPLAN-PR, 1978b, p. 6).

A região Sudeste era representada por outras iniciativas que influenciaram a concepção do Programa Nacional. No caso do Rio de Janeiro, o planejamento estadual concentrava ações de dinamização e ao mesmo tempo de controle dos efeitos danosos da urbanização e da poluição industrial, principalmente na cidade de Campos, bem como de controle do processo de ocupação industrial e urbana em consolidação no Vale do Paraíba. Não havia ações que buscassem formar um sistema urbano com nós nas cidades de porte médio, mas as ações isoladas, que resultaram na industrialização do Eixo Rio-São Paulo, eram referência nacional para a dinamização intraurbana.

Destaca-se ainda, nesse cenário, a proposta do Estado de Minas Gerais, cuja “[...] preocupação [era] com o controle da migração interna através do programa de ‘cidades-dique’” (FAUUSP, 1984c, p. 20). O foco do programa era estritamente a questão da migração: “Numa tentativa de controlar esse processo (e não, como em São Paulo, ‘interiorizar o desenvolvimento’) foi concebido o Programa Estadual de Cidades Intermediárias – Cidades Dique” (FAUUSP, 1984c, p. 20). Os investimentos foram altos, “segundo informações do governo mineiro o programa aplicou de 1969 a 1982 em doze cidades recursos da ordem de 3,6 bilhões de cruzeiros”¹⁹⁷ (FAUUSP, 1984c, p. 21). O programa era o mais integrado do ponto de vista regional dos três estados – RJ, SP e MG – que tinham ações específicas voltadas às cidades de porte médio.

Esse desempenho fez com que tanto a CNPU quanto o CNDU reconhecessem o sistema intrarregional do Sudeste como modelo base para as demais regiões, prática que perdurou durante os demais momentos do Programa Nacional. No pós-1979, por exemplo, segundo

¹⁹⁷ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 119.242,33 em dez/2019.

relatórios do BIRD, as cidades do Sul eram ouvidas, enquanto, nas cidades do Nordeste, as ideias eram impostas.

Seis cidades da região Nordeste relatam corretamente que o conceito do projeto veio do governo federal. Por outro lado, informantes-chave de cidades das regiões do sul confirmaram consistentemente a participação local na formulação das ideias do projeto. Eles entenderam que as operações de empréstimo permitiam a implementação de suas próprias ideias (THE WORLD BANK, 1997, p. 43, tradução nossa)¹⁹⁸.

Por sua vez, o estado do Espírito Santo “[...] não apresenta a mesma tradição em planejamento que os outros estados da região, possivelmente por ter seu processo de industrialização e ocupação territorial mais recente” (FAUUSP, 1984c, p. 20). O caso do Espírito Santo, embora menor na visão da FAUUSP, é emblemático para o momento inicial do Programa Nacional com vertente intrarregional. Foram os grandes projetos que fizeram Vitória integrar o CPM, devido aos altos investimentos federais. A preocupação pela desconcentração da capital – antes dela se tornar uma nova metrópole – ficou evidente desde a concepção inicial do CPM.

Nos primeiros anos do Programa, Vitória não integrava a programação, mesmo já tendo recebido diversos investimentos de caráter industrial e de grande impacto econômico e urbano. Por sua vez, o Programa Nacional caminhava em uma via paralela e buscava fazer investimentos em Colatina e Cachoeiro do Itapemirim. Estas duas cidades eram polaridade de áreas interioranas do estado sem expressividade econômica, mas com potencial para fortalecimento do sistema urbano nacional ao estarem integradas rodoviariamente à Região Sudeste. Foi somente em um segundo momento do CPM, com vertente mais intraurbana, que a “[...] grande soma de altos investimentos federais em Vitória (siderurgia e instalações portuárias) levou a inclusão posterior dessa cidade no programa especial CPM-BIRD” (FAUUSP, 1984c, p. 22).

No Sudeste, também foi perceptível a ausência de instituição dedicada ao planejamento do desenvolvimento na região, a exemplo das Superintendências de Desenvolvimento das demais regiões. Esta ausência acarretou num planejamento desintegrado para a região como um todo, afinal, cada estado promovia sua política de desenvolvimento territorial, adaptando-se às demais políticas nacionais. Esse contexto evidenciava os conflitos internos entre as instituições. Muitas vezes, o estado de São Paulo promovia ações de incentivos fiscais e de

¹⁹⁸ Traduzido do original em inglês: “Six cities in the Northeast region correctly report that the project concept came from the federal government. By contrast, key informants from cities in the southern regions consistently confirmed local participation in the formulation of the project ideas. They understood that the lending operations allowed their own ideas to be implemented”.

planejamento integrado que o colocavam em posição mais vantajosa, para além da economia de escala existente, em relação aos demais estados. O Espírito Santo, sendo o elo mais fraco do sistema urbano do Sudeste, não tinha capacidade fiscal ou planejadora para competir. O Programa Nacional, no âmbito da SEPLAN-PR, então, teria o papel de integrar o planejamento urbano-regional nessa região, sendo o controle exercido diretamente pela CNPU. Essa situação torna o Programa Nacional da região Sudeste uma exceção em relação às demais regiões, considerando que, nestas, as Superintendências eram uma das instâncias de regulação e implementação¹⁹⁹, em parceria com a SEPLAN-PR²⁰⁰.

Como a SEPLAN-PR implementava a política urbano-regional, com vertente regional, no âmbito do Programa Nacional? Os investimentos eram implementados de forma inconstante. Em todos os momentos houve, em diferentes proporções, aplicações em sete setores: a) infraestrutura econômica; b) infraestrutura social, equipamentos públicos e saneamento; c) planejamento e administração; d) infraestrutura viária e transportes urbanos; e) outros. Estes setores serão objeto de investigação individual das próximas páginas.

Quais os investimentos em infraestrutura econômica que orientavam o Programa Nacional em sua vertente regional? Neste setor, os investimentos foram orientados pela certeza de que a desconcentração dos investimentos em infraestrutura econômica levaria à descentralização do desenvolvimento de caráter industrial²⁰¹.

No Sudeste, a meta era desconcentrar os polos industriais orientados pelas diretrizes e prioridades contidas na Resolução n.º 14 do Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE²⁰². Nesta resolução, os polos industriais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e do Sul seriam fortalecidos sem prejuízos quanto ao apoio dado ao polo de São Paulo, que continuaria como o maior núcleo industrial brasileiro. A desconcentração em Rio, Minas e estados do Sul não

¹⁹⁹ O caso do Nordeste foi elucidativo. Nesta região, a SUDENE não só era uma instância de aprovação que antecedia os convênios a serem assinados com a CNPU – e com o CNDU –, como também foi ela que elaborou alguns projetos, além de sua estrutura física ser usada para coordenar o projeto nos municípios.

²⁰⁰ Destaca-se que as Superintendências, embora com alguma autonomia, respondiam à estrutura do MINTER. A parceria entre o Programa Nacional e as Superintendências demonstra as conexões institucionais que ocorriam entre SEPLAN-PR e MINTER no âmbito da política urbana. A CNPU era uma porta de entrada para o estabelecimento dessas parcerias por ser composta por representantes de diversos ministérios (cf. Capítulo 1) e com Secretaria Executiva sediada na SEPLAN-PR.

²⁰¹ Premissa já debatida no Capítulo 2.

²⁰² A Resolução n.º 14 da CDE não foi encontrada. A argumentação foi baseada na reportagem da P&D.

era ponto pacífico, de forma que surgiram questões sobre as condições por eles apresentadas para enfrentar o processo, sem que se ocasionasse a transferência dos problemas de São Paulo para essas outras regiões e, ao mesmo tempo, o esvaziamento do núcleo industrial principal (SEPLAN-PR, 1978a).

A preocupação com o efeito negativo ocasional da desconcentração industrial na Região Sudeste levou a CNPU a buscar apoiar as iniciativas já existentes que os Estados haviam proposto. O primeiro apoio foi anunciado como sendo uma solicitação de São Paulo, afirmando que:

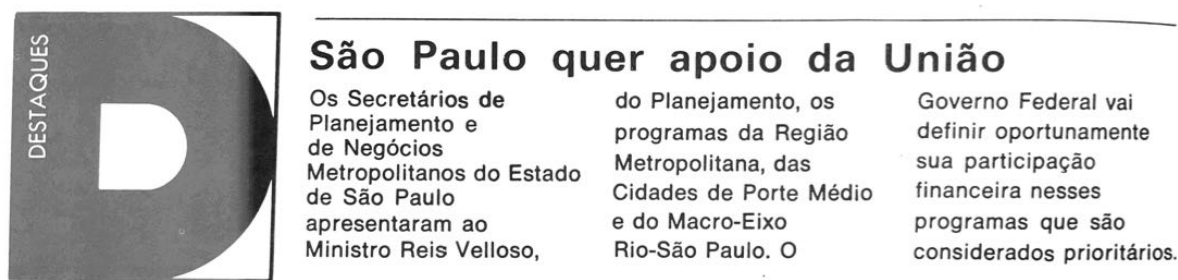


Figura 37: São Paulo solicitando apoio ao Programa Macro-Eixo Rio-São Paulo

Fonte: (SEPLAN-PR, 1976a, p. 4).

No âmbito da infraestrutura econômica, o Programa Macro-eixo Rio-São Paulo – já citado nas páginas anteriores – é um ponto de destaque, por incorporar ações para as Regiões Metropolitanas e as Cidades de Porte Médio. O Plano apoiado pela CNPU foi “[...] inserido, em 1976, na Política de Desenvolvimento Urbano e Regional (PDUR), propôs uma estratégia de desenvolvimento da região ao redor da rodovia Dutra entre São Paulo e Rio de Janeiro a partir do disciplinamento do seu desenvolvimento industrial e do uso e da ocupação do solo” (TAVARES, 2018, p. 352). Houve experiências antecessoras e posteriores. Segundo Tavares (2018), na década de 1970, a primeira experiência foi a Ação Regional, implantada em 1971 pelo governo de Roberto de Abreu Sodré (1967-1971), que tinha por objetivo a descentralização para formação da rede urbana centralizada, hierarquizada e dividida funcionalmente. A Ação teve dois projetos símbolo da intenção de descentralização: o Balcão de Projetos (1974) e a Cidades Médias (1977).

O “Balcão de Projetos” foi um manual para instruir municípios e empresários sobre investimentos, visando à instalação de indústrias no interior e oferecendo orientações para inclusão de distritos industriais no interior do Estado de São Paulo. Do ponto de vista da participação e investimento do Governo do Estado, o “Balcão de Projetos” estava condicionado ao “Programa de Cidades Médias” de São Paulo:

que teve como meta qualificar 40 cidades médias do interior paulista, com a dotação de Cr\$ 240 milhões²⁰³ (1977) destinados à infraestrutura: sistema viário (61,15%), saneamento básico (16,8%), lazer (2,19%) e implantação dos distritos industriais previstos no Balcão de Projetos (19,86%) (TAVARES, 2018, p. 356).

Se, por um lado, o Ação Regional, o Balcão de Projetos e o Programa de Cidades Médias tinham exclusividade no território de São Paulo, por outro, o Programa Macro-eixo Rio-São Paulo tinha foco sub-regional e visava ao disciplinamento do desenvolvimento industrial e do uso do solo, de modo a introduzir “condicionantes ambientais, paisagísticos, de parcelamento e do uso do solo, dentre outros, [que] expressam a vontade de contrapor a centralização decisória e a autonomização completa do capital no processo de alocação de recursos” (PATTO FILHO, 2010, p. 71). Esses mesmos preceitos foram incorporados pela CNPU para a condução do Programa Nacional.

A intenção de desenvolvimento por meio da criação de novas polaridades só foi alterada quando, em 1982, o governo estadual de São Paulo elaborou a Política de Desenvolvimento Urbano. A partir de então, a estratégia se concentrou no desenvolvimento de cidades de porte médio mais bem equipadas e desenvolvidas, as quais poderiam proporcionar rapidamente o rendimento das indústrias interiorizadas, em detrimento das cidades menos eficientes (TAVARES, 2018). Não coincidentemente, essa alteração também se evidenciou na condução do Programa Nacional pelo MINTER a partir de 1979. Essas transformações estavam vinculadas a mudanças conjunturais na forma e condução do planejamento global em âmbito nacional.²⁰⁴

A ação relevante dos governos estaduais do Programa Nacional também fica evidente no caso de Minas Gerais. O terceiro convênio firmado entre União, Estados e Municípios demonstrou com clareza os investimentos estaduais, “o [que] significa justamente a tomada pelo estado da liderança do processo de estruturação do espaço regional” (FAUUSP, 1984c, p. 36), especialmente num momento em que o Programa Nacional começava a se voltar à questão do desenvolvimento intraurbano. As duas ações de Minas Gerais e de São Paulo demonstram como os Estados do Sudeste tinham políticas urbanas mais claras do que o

²⁰³ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 92.525.355,00 em dez/2019.

²⁰⁴ Essas alterações foram debatidas no Capítulo 3. Retoma-se aqui a análise, especialmente frente às crises que se anunciavam no final da década de 1970, o claro esgotamento do “milagre econômico”, a redução de investimentos estrangeiros e empréstimos e a dificuldade, nesse cenário, de se conceber planejamentos de longo prazo.

Governo Federal. Este, por sua vez, por meio de um programa mosaico, buscava integrar e expandir as políticas mais amadurecidas localmente.

A atuação dos estados de explica não só pela maturidade de suas políticas, mas pela falta de clareza da política urbana intrarregional na região Sudeste. Já se debateu anteriormente que a falta de órgão específico para desenvolvimento regional – a exemplo da SUDENE e SUDAM – obrigou a CNPU a assumir a responsabilidade por gerenciar a descentralização da industrialização no Sudeste. No entanto, a sua atuação era inconsistente. Na ordem de aplicação dos investimentos de forma global e comparativamente com os investimentos da União no território nacional, no “[...] Estado do Rio de Janeiro, parece haver uma maior importância da União no comando do processo. Como é feito, [...] a participação da União, Estados e Municípios é quase igual” (FAUUSP, 1984c, p. 37) em investimentos totais do Programa Nacional. Embora a União tenha investido de forma significativa no Rio de Janeiro, não está claro qual era o seu objetivo na promoção do espaço intrarregional tanto da região Sudeste como no estado do Rio de Janeiro. Essa falta de clareza se deu ao fato de que, não obstante o principal objetivo do Programa Nacional fosse o investimento em infraestrutura que promovesse uma economia e, assim por meio da indução, o redirecionamento dos fluxos migratórios, a aplicação nesse seguimento era baixa nos convênios firmados na região, inclusive no Rio de Janeiro.

Paralelamente ao Programa Nacional, ocorreram outros investimentos de maior alcance em infraestrutura econômica, quais sejam, os Grandes Projetos, que foram mais definidores para a condução das Cidades de Porte Médio do que aqueles investimentos do Programa Nacional. A CSN, em Volta Redonda, foi um exemplo recorrente de condução dos Grandes Projetos naquele momento (FAUUSP, 1984c, p. 115), por ter sido “o investimento que deu certo”, ao provocar a interiorização do desenvolvimento industrial.

Assim, a ausência de grandes volumes de recursos destinados ao Programa Nacional inviabilizaria qualquer iniciativa da CNPU de “competir” com os investimentos dos Grandes Projetos. Observa-se que, quando se fala em “competir”, não se implica a anulação dos Grandes Projetos e sua substituição pelo Programa Nacional, mas sim, considerando os “efeitos maléficos” dos investimentos em Grandes Projetos Industriais²⁰⁵, que o Programa

²⁰⁵ Os “efeitos maléficos” eram a forma como alguns agentes tratavam os resultados não desejáveis dos grandes investimentos estatais e privados voltados à industrialização brasileira; via de regra significavam os efeitos negativos sobre a questão urbana.

Nacional amenizasse as condições de vida urbana. Entretanto, a precarização gerada foi muito maior do que o Programa Nacional poderia suportar.

Por esse motivo, seria mais adequado adotar duas estratégias: 1) identificar e utilizar os investimentos em infraestrutura econômica dos Grandes Projetos como parte do Programa Nacional, que os complementaria; 2) buscar, se necessário, elevar a competitividade das cidades de porte médio com planejamento e administração, infraestrutura viária e de transporte, saneamento e infraestrutura social, habitação e outros, visando a induzir que os investimentos estatais se redirecionassem para novas fronteiras de desenvolvimento no interior. Foi por esse motivo que se afirmou, no Capítulo 3, que o Programa Nacional funcionou como um dos Grandes Projetos, visto que passou a fazer parte das estratégias econômicas do Governo Federal. O desafio da CNPU foi inserir o Programa Nacional como parte de uma política urbana que estava condicionada pela política econômica.

Para isso, a CNPU buscou no conceito de indução uma tentativa de convencimento das OSFs, de modo que esta foi sua principal estratégia e permeou toda sua atuação até 1979. Isto é, devido ao seu orçamento deficiente, a CNPU intencionalmente não fez investimentos em infraestrutura econômica – mesmo sendo esta sua principal meta –, ao contrário, fez investimentos de menor valor, buscando atrair outros maiores investimentos públicos e privados e, assim, criar nas cidades de porte médio alguma competitividade. A estratégia da CNPU efetivou-se parcialmente, considerando que por meio dos convênios o órgão conseguiu redirecionar os investimentos em infraestrutura econômica estaduais e municipais, ainda que sem uma política urbana intrarregional clara e sem contrariar determinações das políticas urbanas locais, mesmo que incoerentes com os princípios da formação de um sistema urbano.

Seguindo a lógica da indução, a CNPU visava a conseguir redirecionar os investimentos em infraestrutura econômica estaduais e municipais por meio de investimentos em outros campos, principalmente com a categoria de infraestrutura social e equipamentos públicos.

Quais as estratégias em infraestrutura social e equipamentos públicos do Programa Nacional? Desde o Golpe de 1964, e no início da década de 1970, antes do Programa Nacional, a questão urbana era tratada especialmente no âmbito da infraestrutura social e equipamentos públicos, como complementaridade à provisão habitacional.

A Mensagem ao Congresso de 1974 (MÉDICI, 1974) – anterior à Política Urbana do II PND – demonstra com clareza esse foco. Havia, naquele momento, a pretensão de melhoria da escala intrarregional a partir de uma ação voltada à escala intraurbana. Esta ação estava desvinculada da pretensão de formar um sistema urbano e objetivava o fortalecimento das regiões para diminuição das disparidades. A Mensagem de 1974, na temática “Interior”,

esclarece essa pretensão, pois a questão urbana e a necessidade de infraestrutura social e de equipamentos urbanos enfocam o papel das Superintendências de Desenvolvimento sem que se mencione qualquer aspiração à complementaridade funcional ou regulação do uso do solo²⁰⁶. No Sudeste e partes isoladas do território, a Mensagem de 1974 sinaliza investimentos pontuais, incluindo a ação do Projeto CURA, que “visa obter o máximo de rendimento de bairros carentes de infraestrutura urbana ou de equipamentos comunitários, garantindo-se, assim, maior conforto para a população que vive nessas áreas” (MÉDICI, 1974, p. 106).

O Simpósio “O Homem e a Cidade” (LOPES, 1975) foi outro frutífero momento para identificar a percepção do Governo Federal acerca dos fatores urbanos e suas determinações na política regional no início da Política Urbana. A fala do Presidente Geisel no Simpósio esclareceu seu alinhamento entre a questão urbana e o pensamento técnico econômico do período, que se valia de teorias econômicas para justificar as ações voltadas às cidades de médio porte. Para o Presidente, a atuação deveria se voltar aos:

[...] problemas já existentes, particularmente nas nove regiões metropolitanas instaladas, mesmo que isso obrigue a empenhar-se em soluções arrojadas e complexas; e aquelas, de caráter preventivo, orientada para a desconcentração econômica e urbana, inclusive por um programa de apoio às cidades de médio porte, como polos de equilíbrios (GEISEL, 1975a, p. 258–259).

Nesse pensamento, as soluções para as regiões metropolitanas eram tidas como mais “arrojadas e complexas” do que aquelas voltadas às cidades médias, que tinham um caráter preventivo para descomprimir as metrópoles. Isso justifica o porquê do maior empenho em ações para as metrópoles.

Jorge Francisconi, representando a CNPU, concordava com o Presidente ao afirmar: “[...] busco, na história das últimas décadas, o testemunho de um esforço semelhante ao que vem fazendo a administração do Presidente Ernesto Geisel, no trato dos problemas urbanos e metropolitanos. Não encontro nenhum paralelo” (LOPES, 1975, p. 89). Ainda assim, Francisconi apontou a necessidade de se regular o uso do solo²⁰⁷ como forma de intervir efetivamente por meio de uma política urbana.

Naquele momento, os problemas urbanos eram fruto do “processo de urbanização, rápido e descontrolado – descontrolado talvez, porque rápido demais – caracterizou-se por um

²⁰⁶ A complementaridade funcional e regulação do uso do solo eram os temas mais frequentes na política intraurbana tratada naquele momento pela CNPU.

²⁰⁷ Na fala do Presidente também foi confirmada a necessidade de regulação do solo. Contudo, o Presidente não ressaltou essa temática e o Simpósio não foi conduzido para aprofundar o tema.

complexo de desequilíbrios” (GEISEL, 1975a, p. 258), sendo eles: o aumento do poderio econômico das grandes cidades; a excessiva pulverização de cidades pequenas, desprovidas de substância econômica; desenvolvimento das cidades de porte médio, como “força de equilíbrio e garantia de preservação de forma de viver humanas e estáveis” (GEISEL, 1975a, p. 258). Embora o Simpósio não tenha feito avançar o pensamento sobre a questão urbana assim como pretendido,²⁰⁸ ele é emblemático de um momento de mudança no âmbito da infraestrutura social e implementação de equipamentos públicos pelo Governo Federal.

A partir do II PND, havia uma clara distinção do que seria o fortalecimento do sistema urbano²⁰⁹ e das melhorias urbanas por meio de infraestrutura social e equipamentos públicos. Apesar disso, uma não existia sem a outra, assim como se observa no receituário para enfrentamento do problema que poderia alcançar as cidades de porte médio:

Nesta última – ação preventiva – não se deve deixar de incluir, também, todo o vasto complexo de medidas, para incentivo, diversificação e maior rentabilidade de produção, para educação de crianças e adultos, e para o saneamento básico, no setor de saúde, dos transportes, comunicação, eletrificação, rural, assistência ao trabalho e previdência social, habitação popular e proteção aos cidadãos e **às pequenas comunidades**, empreendidas para a fixação do homem na hinterlândia rural, reduzindo a pressão crescente das migrações para as cidades superlotadas (GEISEL, 1975a, p. 259, grifo do autor).

Até então, embora em curso de mudança, ambas as abordagens – Sistema Urbano e Melhorias urbanas com infraestrutura social e equipamentos públicos – não eram tratadas em seus aspectos intrarregionais. A questão intrarregional era assunto mais frequente quando relacionada às desigualdades entre as regiões brasileiras Centro-sul, Centro-oeste, Nordeste e Amazônia. Sobre isso, o Presidente afirmou: “Por outro lado, num país de dimensões e com a conhecida diferenciação econômica do Brasil, a estratégia urbana não poderia deixar de atentar, também, para os aspectos regionais” (GEISEL, 1975b, p. 259). Isto é, não havia

²⁰⁸ Já foi apontado, na Parte B, como o Simpósio acabou por corroborar o pensamento vigente na época, contrariando a pretensão do Presidente quando destaca que ele foi uma iniciativa da ARENA – partido do governo – o qual seria responsável por consolidar o debate e repassá-lo. Na fala final do Presidente, ele afirma: “Estarei atento para as discussões que aqui serão mantidas e para proposições concretas que delas resultarem. Espero, ainda, que os programas e projetos, atualmente em fase de análise pelo Poder Executivo e relativos principalmente a transportes coletivos, ao desenvolvimento das cidades de porte médio, ao equacionamento da problemática das Regiões Metropolitanas e, particularmente, ao uso do solo urbano recebam contribuições efetivas da Fundação Milton Campos, da ARENA e do Congresso Nacional” (GEISEL, 1975a, p. 267).

²⁰⁹ Na documentação do Simpósio, chamou-se de fortalecimento de polos de cidades. Nesta Tese, usou-se os dois termos como sinônimos.

preocupação na formação de um sistema urbano com fins na integração intrarregional no interior da região.

Por sua vez, o Programa Nacional relacionava o Sistema Urbano, infraestrutura social e equipamentos públicos de forma mais direta. A infraestrutura social era considerada basilar para a escolha das cidades, visto que consistia no principal motivo do diagnóstico realizado pelas equipes da UAS e da prefeitura para integrar o Programa. Na concepção da CNPU, as cidades de porte médio possuem o tamanho ideal para a formação do Sistema Urbano brasileiro por desempenharem importante papel no contexto regional, “na condição de centros absorventes de fluxos migratórios e geradores de empregos” (SEPLAN-PR, 1977c, p. 36). Mais de 120 cidades foram enquadradas nesse Programa, em função não somente de dados quantitativos, mas, principalmente, “atendendo a uma série de indicadores socioeconômicos capazes de definir seu perfil, bem como as condições de infraestrutura capazes de assegurar seu desenvolvimento” (MINTER, 1977c, p. 33).

Portanto, a partir do Programa Nacional – devido à determinação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II PND –, as ações para desenvolvimento de infraestrutura social e de equipamentos públicos passaram a assumir novo papel para além de diminuir as disparidades: deveriam, também, subsidiar o processo de desenvolvimento econômico, dando-lhe suporte, através de 1) atendimento à população trabalhadora; 2) diminuição de doenças acarretadas pela insalubridade das cidades; 3) provisão de lazer, com vistas à diminuição das disparidades e apresentação das cidades como vantajosas para a população migrante.

Na Região Sudeste, houve dois momentos importantes que determinaram a implementação no campo da infraestrutura social e de equipamentos públicos. No primeiro, exclusivo de São Paulo e que serviu de base para avaliações posteriores e programações para os outros estados da região e demais regiões brasileiras, os investimentos em infraestrutura social representaram o segundo maior investimento e se resumiram ao saneamento básico, conforme se pode notar na Tabela 14.

Tabela 14: Distribuição dos Recursos do Programa Nacional entre 1976 e 1979 em SP

Cidades/Grupos	Primeiro Programa de Cidades Médias 1976/1977 Investimento por setor (em C\$Mil)					Segundo Programa de Cidades Médias 1978/1979 Investimento por setor (em C\$Mil)				
	Habita- ção	San. Básico	Sist. Viário	Lazer	Dist. Industr.	Cad. Técnico	San. Básico	Sist. Viário	Lazer	Cad. Técnico
Grupo de atuação prioritária										
Total do Grupo		1.378	89.187			600	3.600	97.000		3.500
Dinamização										
Sub-total 1		1.378	72.187			600	3.600	76.500		2.000
1 - Araçatuba		1.378	9.437					9.000		1.000
2 - Araraquara			4.840					8.000		
3 - Bauru			12.518					8.000		
4 - Franca			5.000					8.000		
5 - Marília			8.000					5.500		1.000
6 - Presidente Prudente			10.000				3.600	10.000		
7 - Ribeirão Preto			16.000					10.000		
8 - São Carlos			1.392					8.000		
9 - São José do Rio Preto			5.000					10.000		
Promoção										
Sub-total 2			17.000					20.500		1.050
10 - Botucatu			6.000					8.000		550
11 - Itapetininga			7.000					7.000		
12 - Tatuí			4.000					5.500		500
Grupo de atuação Emergente (Controle e Reordenamento)										
Total do Grupo		11.400	31.900	4.000			3.000	44.352		
1 - Americana			10.000					8.000		
2 - Araras			4.900					5.000		500
3 - Limieira			11.000					10.000		
4 - Mogi-Guaçu		2.000						5.500		690
5 - Mogi-Mirim		5.400					3.000	2.460		
6 - Piracicaba			6.000	4.000				5.392	1.608	
7 - Rio Claro		4.000						8.000		
Grupo de Equilíbrio da Rede										
Total do Grupo		28.200	28.652	600	3.820		3.000	77.000	500	3.000
Dinamização										
Sub-total 1		21.000	24.052	600	3.820		3.000	63.500	500	3.000
1 - Andradina			4.000					4.000		500
2 - Assís		5.000						6.000		
3 - Barretos			2.947					4.000		
4 - Bebedouro			3.345					5.000		40
5 - Catanduva								5.000		
6 - Fernandópolis								4.000		
7 - Jaboticabal								5.000		60
8 - Jauú		6.000						7.000		
9 - Lins							3.000		500	
10 - Ourinhos								5.000		90
11 - Pinhal		5.000						5.000		
12 - São João da Boa Visita								4.500		
13 - Tupá		5.000						5.000		60
14 - Votuporanga								4.000		
Promoção										
Sub-total 2		7.200	4.600					13.500		
15 - Avaré		1.200								
16 - Itapeva		6.000								
17 - Registro			4.600							
Total (Em C\$ mil)		[?]	149.739	4.600	3.820	600	9.600	218.352	2.108	7.200

Fonte: (FAUUSP, 1984c, p. 78). Conferir o original nos Anexos.

Houve então avaliações, que se deram por meio de “[...] uma série de Reuniões – Consultas pelo interior do Estado, as quais contaram com a participação dos Prefeitos Municipais, Assessores Técnicos, empresários locais e as equipes técnicas dos Escritórios Regionais de Planejamento – ERPLAN e as equipes da SEP/CAR” (FAUUSP, 1984c, p. 4). O resultado foi a ampliação dos recursos no segmento da infraestrutura social, especialmente voltados para saneamento. Tais avaliações inaugura, o segundo momento, em que se inserem outros municípios da região Sudeste.

O caso de Montes Claros é exemplificativo do segundo momento, já que o Município entrou na programação em 1978 para receber investimentos exclusivamente em infraestrutura social. Segundo Arq. João Henrique Ribeiro, coordenador geral da UAS em Montes Claros, “o convênio 32/78, não foi visto como parte de um programa em Montes Claros, mas como intervenções localizadas nas **áreas de saneamento**, não se tendo maiores informações sobre o seu desencadeamento, que deve ter sido devido a gestão política” (FAUUSP, 1984c, p. 230 grifo nosso).²¹⁰ A infraestrutura social foi inserida no Programa Nacional majoritariamente no âmbito do saneamento ambiental, independentemente de se tratar do momento exclusivo para São Paulo ou de quando os investimentos foram ampliados para toda a região Sudeste.

O levantamento da FAUUSP confirma a fala de Ribeiro e o fato de a alocação dos recursos haverem priorizado determinadas temáticas. Na Tabela 14, nota-se que os investimentos em saneamento, quando isolados, superam os investimentos em infraestrutura social e crescem progressivamente ao longo dos sucessivos convênios.

A alocação dos recursos na programação do Espírito Santo também demonstra a prioridade ao saneamento. O estado recebeu investimentos de duas origens: diretamente, pelo Programa Nacional, houve pequenos repasses a municípios do interior e, posteriormente, investimento do CPM-BIRD na capital Vitória. No Espírito Santo:

[...] o único convênio [...] é o número 94/80 de 8/12/80; contempla apenas dois municípios (Colatina e Cachoeiro) e a participação do Estado é mínima (aproximadamente 6% do total), cabendo a iniciativa a União e aos Municípios. A principal aplicação é no setor de saneamento (76% do recurso), contendo ainda recursos adicionais acrescentados para planejamento e administração (17,16%) infraestrutura social (6,44%) (FAUUSP, 1984c, p. 38).

A predominância de investimentos na área de saneamento até o ano de 1980 pode ser explicada mais em função da disponibilidade orçamentária do que de reais necessidades dos municípios investirem nesse seguimento. Esta coincidia, ademais, com os investimentos na mesma área que estavam sendo feitos pela União em outras regiões, o que indica que havia recursos alocados para este fim, que foram aproveitados pelo Programa Nacional para promover-se como fundo de obras públicas. Os recursos estavam disponíveis devido ao surgimento do PLANASA em 1971, que será melhor debatido no próximo Capítulo 6.

²¹⁰ O convênio ao qual Ribeiro se refere trata-se do único aporte financeiro feito pelo programa na cidade de Montes Claros. Os demais aportes foram feitos no âmbito do CPM-BIRD e estão fora de nossas análises nesse momento do texto.

Outro seguimento que recebeu investimentos, embora não prioritários como na área de saneamento, foi a implementação de equipamentos públicos. No primeiro momento e até 1978, exclusivamente em São Paulo, a estratégia do Programa Nacional estava associada aos Centros Sociais-Urbanos – CSU. Para fortalecer o CPM, pretendia-se reorientar a “[...] política de criação de centros sociais [...] fortemente localizados em cidades de porte médio” a fim de “[...] evitar a migração, sem parada, que ocorre do meio rural para o meio urbano” (LOPES, 1975, p. 116).

No âmbito mais geral, os CSU eram defendidos pelos setores políticos. No Simpósio “O Homem e a Cidade”, por exemplo, muitos dos debatedores citaram a manutenção dos CSU como forma de oferecer qualidade de vida para o trabalhador do campo e morador da cidade. Uma voz destoante foi a de Israel Pinheiro Filho, que criticou a forma como os Centros vinham atuando:

[...] a construção pura e simples dos Centros Sociais Urbanos – citaria, aqui, especificamente o caso de Belo Horizonte – não seria um fator de alívio das tensões sociais. Acredito que, ao inverso, seria causador de tensões sociais, já que, depois de implantado e instalado o centro, o seu funcionamento se tornaria extremamente difícil e delicado, devido à limitação no espaço e, evidentemente, ao número de freqüentadores (LOPES, 1975, p. 109).

Em resposta, Francisconi justificou que os CSU “[...] não são para ser um programa de divulgação, de construção de elefantes brancos, a ser simplesmente participado através de elites. E para ser um elemento de fortalecimento das bases comunitárias de cada cidade, é um elemento de integração [...]” (LOPES, 1975, p. 117). A sua fala ia de encontro aos interesses da maioria dos participantes, enquanto a de Pinheiro Filho estava isolada no Simpósio. Não obstante, ambas concordam que o principal objetivo da implementação dos equipamentos públicos – fossem os CSU ou outros, no âmbito do Programa Nacional – era dirimir a tensão social, isto é, alcançar a distensão pretendida por Geisel²¹¹. A proposta de articulação com os CSU era bastante presente até 1978, tanto que, dentre as primeiras propostas da CNPU quando de seu lançamento, estava

[...] a criação dos Centros Sociais Urbanos visa[ndo], principalmente, propiciar às comunidades urbanas nacionais todo um conjunto de atividades e de serviços considerados da mais alta relevância social e significação humana, envolvimento, inclusive, a prática de educação sanitária e da medicina preventiva, a orientação nutricional ou mesmo o atendimento médio-ambulatorial descentralizado, como meio de descongestionamento das redes hospitalares urbanas (SEPLAN-PR, 1977c, p. 33).

²¹¹ A distensão foi debatida no Capítulo 3.

A análise da proposta da CNPU para os investimentos nos CSU (vide Quadro 2) demonstra que a principal preocupação de distensão era com a região Nordeste – 47,06% do total de CSU programados –, seguida pela região Sudeste – 30,15%. Tratava-se de tentativa de melhorar as condições urbanas das cidades nordestinas visando à diminuição das migrações internas, bem como de amenização das condições de vida dos migrados que se somavam nas áreas periféricas precárias das grandes cidades do Sudeste. As cidades de porte médio ingressariam, nesse momento, como uma forma de oferecer aos migrantes uma alternativa às cidades grandes, demonstrando que nelas haveria qualidade de vida.

Quadro 2: Propostas de CSU pela CNPU em 1977 por situação geográfica

Total por Região Geográfica		
Região	Nº. de CSU	%
Norte	016	05,88
Nordeste	128	47,06
Sudeste	082	30,15
Sul	035	12,87
Centro-oeste	011	04,04
Total	272	100,00

Demonstrativos do Nº. de CSUs. Aprovados, Segundo a região geográfica e por características e tipologia					
Região Geográfica	Nº. de CSU em Implantação por Tipologia			Nº. de CSU em reativação ou complementação	Total
	A	B	C		
Norte	03	03	07	03	016
Nordeste	09	30	80	09	128
Sudeste	-	06	67	09	082
Sul	11	09	11	04	035
Centro-oeste	-	01	10	-	011
Total	023	049	025	025	272

Nota original:

Situação após a 30ª Reunião do Ce/CSU – em 1/7/1977

Fonte: (SEPLAN-PR, 1977c, p. 33). Conferir original nos Anexos.

Embora de caráter majoritariamente intraurbano, os CSU tinham pretensões regionais, as quais não estavam muito claras. Por exemplo, numa matéria analisando os desequilíbrios regionais, a P&D noticiou que o Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento apontava os resultados positivos alcançados pela CNPU:²¹²

²¹² A matéria tinha evidente caráter propagandístico, anunciando, por exemplo, que: “O Governo não esqueceu também o desenvolvimento urbano: instituiu a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, criada em junho de 1974, para acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor diretrizes, estratégias e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como de acanhar e avaliar sua execução” (SEPLAN-PR, 1977b). A matéria colocou em igualdade de importância os equipamentos e sistema viário, embora, como se verá à frente nesta Tese, o sistema viário tenha ganhado maior atenção da CNPU e dos órgãos locais na programação do Programa Nacional.

[...] para melhoria do desenvolvimento urbano, dois empreendimentos destacam-se pelo seu alcance: Programa Nacional de Centros Sociais urbanos, a fim de promover a integração social das cidades, incluindo incentivos a formas de lazer que melhorem o padrão de aproveitamento do tempo ocioso das populações de menor renda dos maiores centros; e Sistema Nacional dos Transportes para melhoria qualitativa e maior eficiência de prestação desse importante serviço de utilidade pública (SEPLAN-PR, 1977b, p. 65).

Após 1979, o Projeto CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – passou a ser uma importante estratégia do Governo Federal para viabilizar a implementação de equipamentos públicos em cidades de porte médio e por meio do Programa Nacional. Esse Projeto estava sendo implementado pelo MINTER desde o início da década de 1970. Em 1974, antes da PNDU, seu foco eram as cidades com baixa qualidade de vida do centro-sul brasileiro, especialmente: São Paulo, Goiânia, Curitiba, Campinas, São Bernardo do Campo e outros municípios, particularmente as capitais (vide Tabela 15).

Tabela 15: Programação Financeira do Projeto CURA em 1974

Municípios	Valor global do financiamento		Valor aprovado		População a ser atendida	Nº de novas habitações
	Cr\$	UPC	Responsabilidade da Prefeitura			
Cuiabá (MT)	18 000 000	237 467	69 920	167 547	22 500	4 500
Brasília (DF)	50 400 000	664 907	664 907 ¹	–	65 000	12 600
Divinópolis (MG)	10 400 000	137 203	62 005	75 198	13 000	2 600
São Paulo (SP)	739 200 000	9 751 978	9 751 978	–	924 000	184 800
Contagem (MG)	67 200 000	886 543	224 274	662 269	84 000	16 800
Santo André (SP)	61 600 000	812 664	812 664	–	77 000	15 400
Limeira (SP)	11 200 000	147 757	69 445	78 312	14 000	2 800
Santa Maria (RS)	14 376 748	184 625	92 312	92 313	17 500	3 500
Goiânia (GO)	124 304 000	1 596 305	197 889	1 398 416	151 500	30 300
Blumenau (SC)	12 800 000	168 865	168 865	–	16 000	3 200
S. José dos Campos (SP)	32 000 000	422 163	422 163	–	40 000	8 000
Curitiba (PR)	86 800 000	1 145 118	–	1 145 118	108 500	21 700
Campinas (SP)	60 000 000	791 556	609 498	182 058	75 000	15 000
Maringá (PR)	33 171 100	411 450	283 900	127 550	39 000	7 800
Mauá (SP)	53 200 000	701 846	217 572	484 274	66 500	13 300
Poços de Caldas (MG)	6 800 000	89 709	54 722	34 987	8 500	1 700
São Caetano do Sul (SP)	10 000 000	128 419	128 419	–	12 500	2 500
Londrina (PR)	39 600 000	508 539	406 831	101 708	49 500	9 900
São Bernardo do Campo (SP)	59 963 140	743 775	743 775	–	70 500	14 100

¹ Responsabilidade do Governo do Distrito Federal

Fonte: (CONJUNTURA ECONÔMICA, 1974, p. 85). Conferir original nos anexos.

Durante sua execução, ficou claro o papel preponderante do Projeto Cura – em âmbito federal, mas sem coordenação da CNPU/CNDU – para promoção da infraestrutura social, devido à pretendida otimização das infraestruturas sociais. Tal interpretação constou no discurso de solenidade para inauguração de obras no Município de Maringá-PR, realizada no dia 19/09/81, com presença do Presidente da República. Nesse discurso, Andreazza apontou o Projeto CURA e a melhoria da qualidade de vida no interior como motivadores do Programa Nacional, mencionado as ações voltadas para as cidades de porte médio e incluindo o Projeto CURA como promotor delas: “[...] O Programa CURA abrange desde as capitais dos Estados

até as cidades de porte médio ou aqueles que estejam se constituindo em polos migratórios [...]” (ANDREAZZA, 1984c, p. 157).

A inserção do Projeto CURA aconteceu somente após 1979, pois era coordenado pelo BNH e subordinado ao MINTER. Fez sentido, portanto, que, no momento em que o MINTER assumiu o Programa Nacional em 1979, tenha substituído os CSUs pelo Projeto CURA: não se tratava apenas de motivações organizacionais ou relacionadas à alteração das competências, já que o Projeto CURA possuía maior robustez na forma como era financiado. O Projeto CURA partia do princípio de que:

[...] ofertar casas, simplesmente, não era a melhor maneira de atuar do Banco Nacional da Habitação, pois o indivíduo integrado à sociedade urbana passava a exigir outros benefícios, tais como: condições satisfatórias de higiene, saúde, possibilidade de acesso à educação, transporte, segurança etc. [A fim de alcançar essas exigências, foram desenvolvidos vários programas.] Um desses programas é o Projeto CURA (Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada) que terá relevante importância na solução de problemas urbanos e atuará principalmente como agente de política macroeconômica no controle da especulação imobiliária, tentando normalizar a oferta de terrenos urbanizados e baixando seu preço (CONJUNTURA ECONÔMICA, 1974, p. 84).

O Projeto atuava sobre os lotes ociosos, isto é, sem ocupação, existentes em áreas urbanas que haviam deixado de ser periféricas e passaram a integrantes do núcleo urbano (CONJUNTURA ECONÔMICA, 1974, p. 84). Em resumo, ele funcionaria baseado em um amplo programa de investimentos setoriais, em locais onde os mutuários teriam capacidade financeira. “Dotar os municípios de equipamentos não é, porém, a única meta do CURA, introduzir novas técnicas na administração municipal sem querer tirar-lhe a autonomia, visando a melhorar seu aparato administrativo também é objetivo do projeto” (CONJUNTURA ECONÔMICA, 1974, p. 85). Esse aspecto foi tratado de diversas maneiras, uma das quais consistia na necessidade de se implantar um novo sistema tributário. O princípio econômico do Projeto CURA foi a intervenção do Estado no mercado de terras urbanas, como impostos que cresceriam progressivamente, conforme a Figura 38:

Evolução dos impostos territorial e urbano

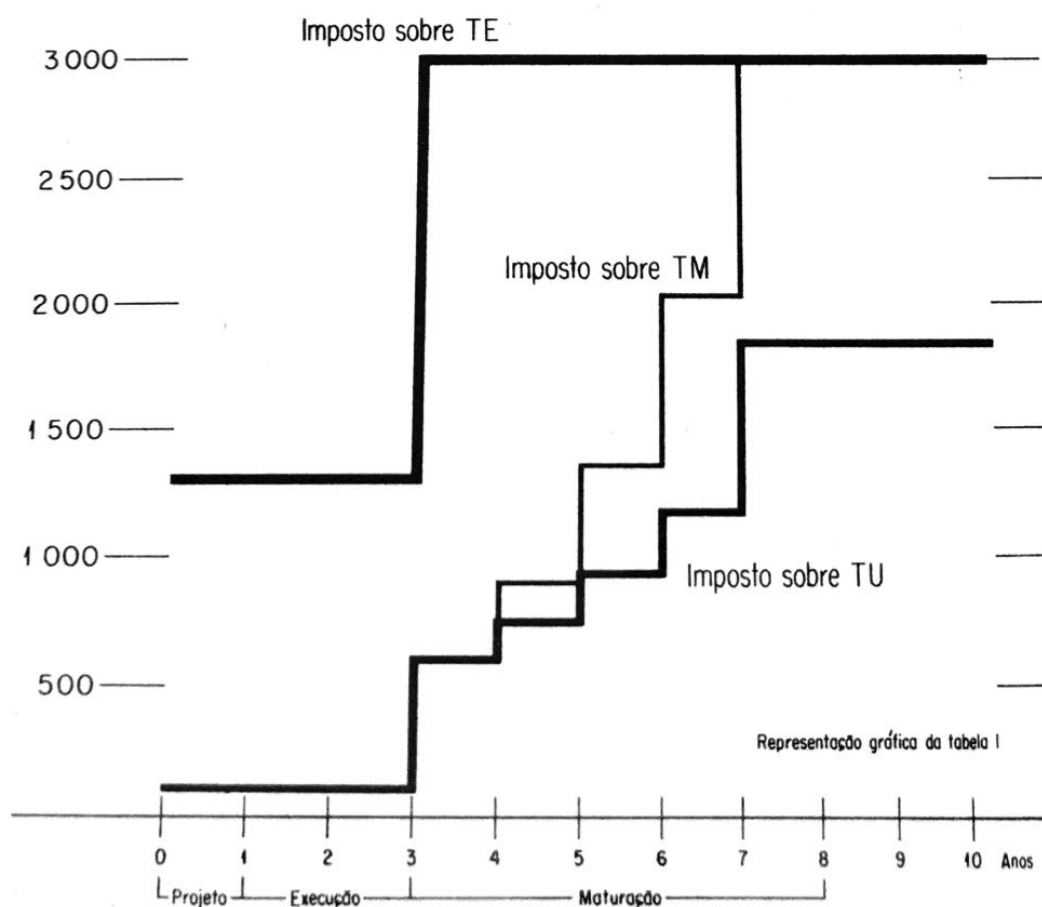


Figura 38: Evolução dos impostos segundo a perspectiva do Projeto CURA

Fonte: (CONJUNTURA ECONÔMICA, 1974, p. 85).

Na perspectiva do Projeto CURA, a valorização imobiliária causada pelas obras públicas poderia ser recuperada por meio da elevação natural ou artificial do IPTU. Criou-se uma série de aparatos legais para viabilizar a cobrança, especialmente a partir da reforma tributária iniciada nos primeiros anos do Golpe Militar, sob a denominação de Contribuição de Melhoria²¹³. O papel do Governo Federal seria, então, estimular a Contribuição de Melhoria, estabelecer marcos legais que viabilizassem sua implementação e financiamento dos

²¹³ Cf. Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, em que se afirma: "Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado".

equipamentos públicos. A expectativa era que os financiamentos seriam honrados pelos estados e municípios mediante a cobrança da valorização imobiliária.

O Projeto CURA era, também, uma forma de ingerência do Governo Federal sobre a gestão administrativa dos municípios, visto que, para obter acesso aos recursos do Projeto CURA, estes deveriam adequar-se legal e administrativamente aos contornos do Projeto. Era preciso criar leis locais para Contribuição de Melhoria, formar equipe técnica especializada, organizar o orçamento público municipal, enfim, modernizar o âmbito administrativo das Prefeituras. A associação do Projeto CURA com o Projeto Nacional era, então, adequada e vantajosa, pois ambos buscavam promover localmente a Modernização Administrativa. **Qual o contorno da Modernização Administrativa formulada pelo Governo Federal para orientação dos Estados e dos Municípios no âmbito do Programa Nacional?** A Modernização Administrativa no âmbito do Programa Nacional estava associada a dois conjuntos de ações principais: 1) capacitação dos recursos humanos no Governo Federal e 2) assistência aos Municípios. Ambos tinham foco na promoção de instrumentos de planejamento e na eficiência da administração pública.

A capacitação dos recursos humanos foi tida pela CNPU como elemento importante a ser implementado particularmente na estrutura do Governo Federal. A P&D, ao anunciar as ações empreendidas pelo órgão, divulgava tratar-se uma frente de atuação da CNPU, necessária pois o planejamento urbano e regional era uma atividade nova e havia “a carência de recursos humanos” (SEPLAN-PR, 1977c, p. 37). A prioridade dessa atividade foi expressiva, conforme apontam os recursos gastos e destinados em outubro de 1977, em que Cr\$ 14,5 milhões²¹⁴ estavam alocados para aquele exercício, os quais ainda seriam elevados para Cr\$ 96,1 milhões²¹⁵ no biênio de 1977/1978.

A reconhecida carência levou a CNPU a firmar parcerias com outros países – principalmente no tema de “uso e ocupação do solo” – como a França, a República Federal da Alemanha e o Canadá. Um dos objetivos da parceria com a França envolvia diretamente o Programa Nacional:

assessorar técnicos nacionais na definição de mecanismos financeiros e físicas objetivando a implantação de uma política de descentralização industrial, com base na criação de uma infraestrutura urbana indispensável e na concessão de incentivos creditícios que assegurem a sua viabilização (SEPLAN-PR, 1977c, p. 42).

²¹⁴ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 4.284.197,52 em dez/2019.

²¹⁵ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 28.393.888,42 em dez/2019.

As demais parcerias, com a República Federal da Alemanha e o Canadá, embora importantes, não envolviam a descentralização industrial ou as cidades de porte médio.

Já após 1979, os objetivos de modernização administrativa não eram a capacitação de técnicos do governo federal e nenhuma parceria foi firmada por meio do Programa Nacional. A reorientação deste último para a implementação de infraestrutura social e econômica nas cidades de porte médio levou à busca por modernizar apenas a administração local, ao invés da capacitação dos recursos humanos a nível federal.²¹⁶

Embora a modernização da administração dos municípios e estados tenha ganhado ainda mais relevância no segundo momento do Programa Nacional – após 1979 –, isso não significa que a administração local não tenha recebido atenção do governo federal antes de 1979. Aliás, várias medidas que já haviam sido adotadas prosseguiram no pós-1979. O foco da modernização administrativa dos municípios era estimular a manutenção de cidades menores, consideradas mais fáceis de administrar que as cidades grandes, que eram entendidas como indesejáveis. Algumas imagens do momento de transição entre a gestão da CNPU e do CNDU revelam essa perspectiva:

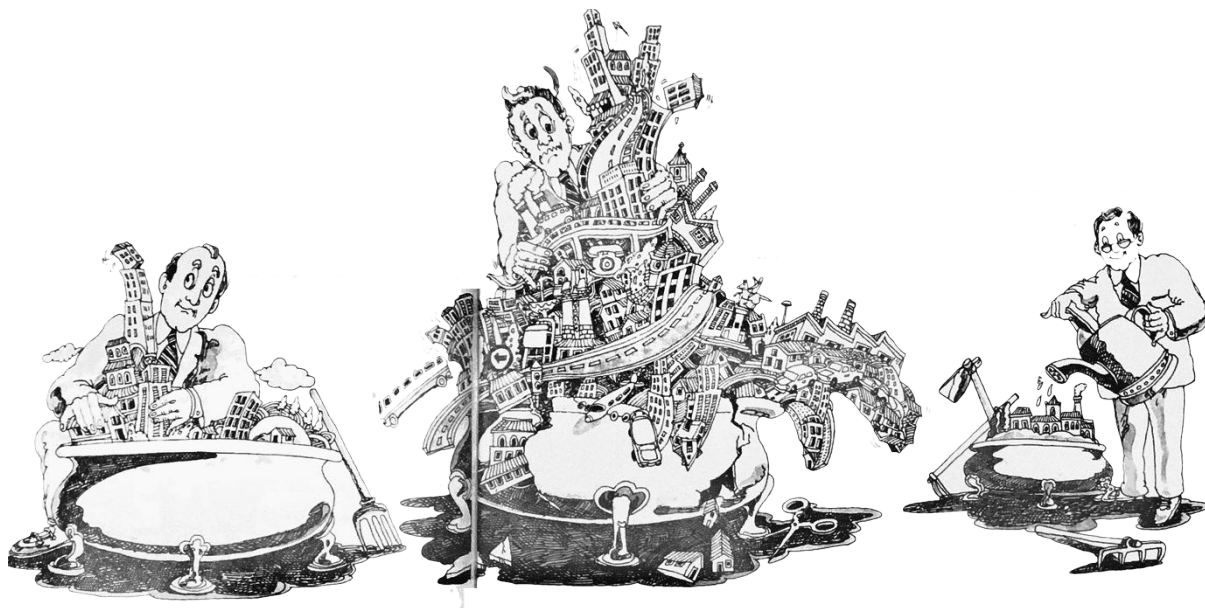


Figura 39: Dirigentes locais e a relação com a cidade de porte pequeno, médio e grande
Fonte: (DIRIGENTE MUNICIPAL, 1979, p. 16–17)

²¹⁶ Esse quadro é ligeiramente diferente no contexto do CPM/BIRD, em que um dos objetivos do Banco Mundial era capacitar administração federal. Entretanto, isso não significa que a iniciativa de modernização administrativa tenha partido do governo federal. Deve ficar claro, nos Capítulos 6 e 7, que a modernização da administração federal era uma contrapartida necessária para que se tivesse acesso ao empréstimo.

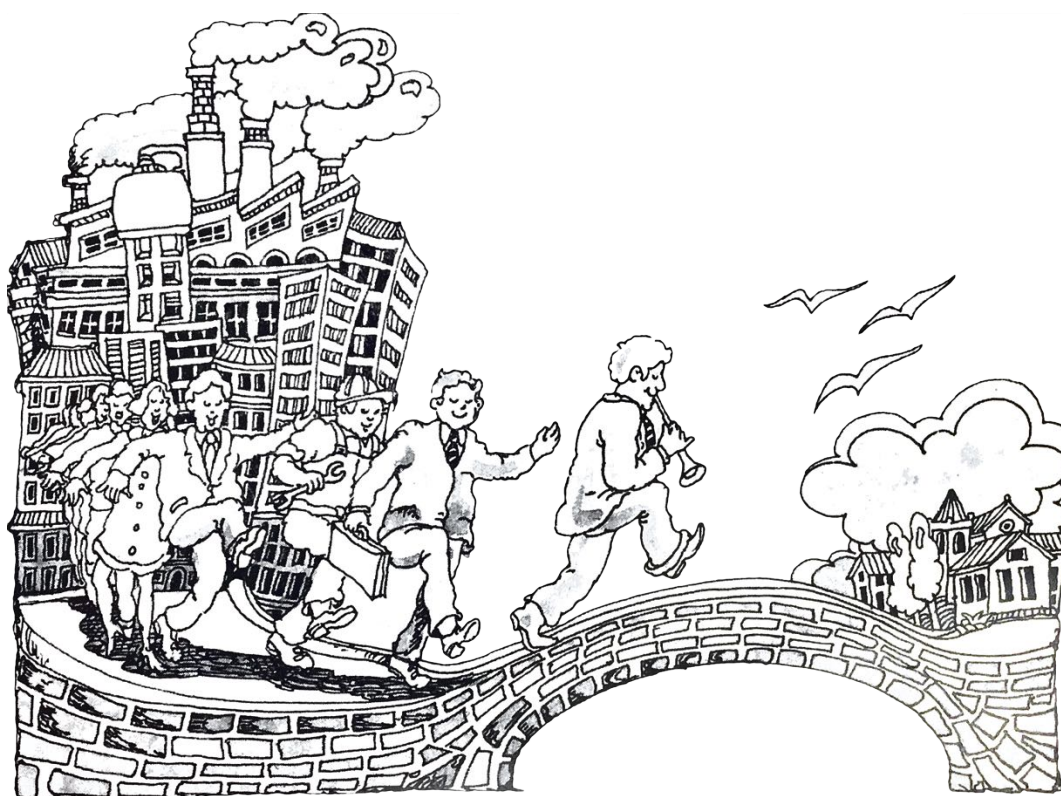


Figura 40: Migração para a cidade de menor porte com melhor qualidade
Fonte: (DIRIGENTE MUNICIPAL, 1979, p. 21).

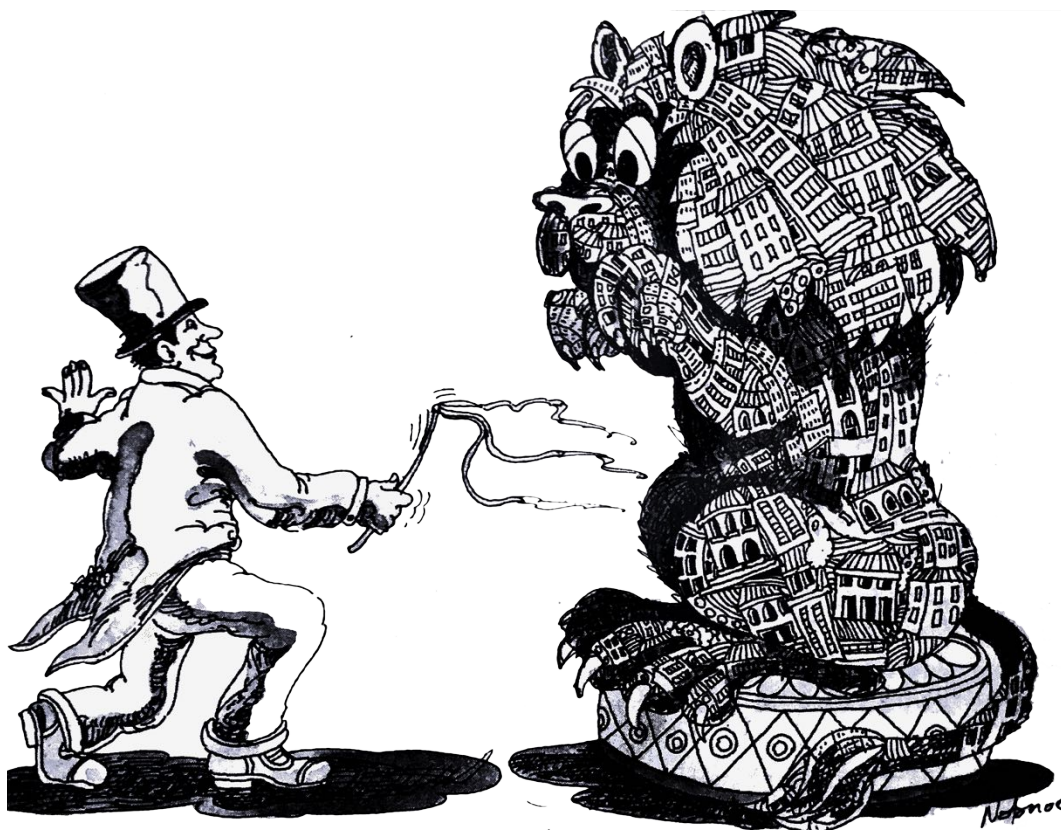


Figura 41: Política Municipal, uma ação complicada em cidades de grande porte
Fonte: (DIRIGENTE MUNICIPAL, 1979, p. 28).

A Revista Dirigente Municipal sintetiza a visão imperante à época: por ser mais fácil, incentivar a administração de cidades menores era necessário para o desenvolvimento nacional (DIRIGENTE MUNICIPAL, 1979). A partir da lógica de administração dessas cidades, o incentivo se daria por meio do assessoramento e da transferência de recursos da união aos municípios prioritariamente menores.

Após 1979, a assessoria por meio do controle dos recursos pelo Governo Federal ficou mais evidente. No anúncio de criação do CNDU, por meio dos discursos do Ministro Andreazza, destacava-se que a nova política urbana se centrava na "transferência de recursos da união para Estados e municípios [... principalmente para] fortalecer a cidade de porte médio" (FAUUSP, 1984b, p. 1). De acordo com a Avaliação da FAUUSP, as verbas seriam direcionadas principalmente para:

[...] estudos, Perfil do Município, definição da Estratégia, elaboração de Estudos de Viabilidade e dos Projetos Executivos, como passos necessários à definição do processo de planejamento a ser executado tanto pelos municípios conveniados – Equipes Técnicas Municipais de Planejamento do CPM-Normal (FAUUSP, 1984b, p. 68)²¹⁷.

Tais estudos, porém, não eram novidade no pós-1979. **No âmbito mais geral da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**, conforme os relatórios de ações do Governo Geisel anteriores a 1979, "a ênfase especial conferida à elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano, objetivando difundir nos Municípios brasileiros a idéia de utilização racional do solo urbano" (IPEA, 1979, p. 478). Por conclusão, o modelo adotado para modernização administrativa foram as práticas do SERFHAU: "O CNDU repet[ui] assim, de certa maneira, a experiência do antigo SERFHAU, de fortalecer em primeiro lugar a capacidade de planejamento dos municípios para, teoricamente, ajudá-los a gastar com mais critério os recursos disponíveis" (FAUUSP, 1984c, p. 148).

Já **do ponto de vista específico do Programa Nacional**, o assessoramento seria direto, na escala estadual, por meio da Assessoria de Planejamento e Controle – APC, cujo papel era intermediar o contato entre municípios e União, com vistas a cumprir os objetivos interurbanos. Entretanto, os repasses no Sudeste eram feitos diretamente do Governo Federal aos municípios, e as APCs desconsideraram os conteúdos das políticas municipais para definição da contrapartida Estadual. Por este motivo, em alguns casos, as assessorias ficaram

²¹⁷ CPM-Normal é o nome atribuído pela Avaliação da FAUUSP ao que se chamou nesta Tese de "Programa Nacional" antes da ingerência do BIRD.

inoperantes (FAUUSP, 1984c, p. 148). Muitas vezes, as administrações municipais realizavam estudos e programações sem a participação das APCs – estranhas ao cotidiano municipal –, em outros casos, as assessorias atrasavam as discussões políticas ao realizarem estudos demorados, o que gerava como consequência o descrédito local para ação do planejamento.

Houve convênios em que a APC era exclusiva de uma localidade, casos em que foram adotadas ações de interesse comum ao Município. Uberaba foi um exemplo disso, visto que:

ambos [convênios] foram conjugados num único, se criando o núcleo de planejamento local, que passou a se denominar Assessoria de Planejamento e Coordenação (APC), que contava com cinco técnicos, e encontrou imensa dificuldade, no início, com a inexistência de quaisquer levantamentos cartográficos básicos, e sem nenhuma infraestrutura física para o seu funcionamento. Mas mesmo assim pode fornecer pareceres para definição dos projetos prioritários, para entrarem no convênio [...] (FAUUSP, 1984c, p. 217).

Após 1979, com a interveniência do BIRD sobre o comando do Programa Nacional, o modelo da APC foi extinto. Em seu lugar, surge a Unidade de Administração Subprojetos – UAS, que poderia ser composta por profissionais das prefeituras ou do estado. Em geral, quando a intervenção era realizada em aglomerados urbanos ou em cidades-capitais, o governo estadual assumia a gestão da UAS²¹⁸. Já em outras cidades, como em Juiz de Fora, foram implementados ou fortalecidos institutos de pesquisa que assumiram as competências. As UASs eram requisito do Programa Nacional na modalidade CPM/BIRD. Não há registro de sua implementação na modalidade anterior à 1979.

Esses órgãos criados no pós-1979 tinham ampla autonomia para os encaminhamentos de decisões no âmbito do programa. As UAS eram financiadas pelo Programa Nacional, já que “a organização do programa se apoia na criação a nível local das chamadas [...] UAS. Os técnicos dessas unidades são aprovados pela Coordenação Nacional do programa e recebem salários bastante elevados em relação aos técnicos das Prefeituras locais” (FAUUSP, 1984c, p. 149).

Segundo a Avaliação da FAUUSP, devido às características particulares das UASs, criou-se “[...] uma nova instituição anômala na Prefeitura, com corpo técnico ‘privilegiado’ fazendo concorrência ao desempenho do quadro administrativo local. O resultante é, em geral, uma situação de competição e frieza por parte da administração municipal, em relação à UAS” (FAUUSP, 1984c, p. 149). Na avaliação da FAUUSP, a UAS não era uma inovação, visto que

²¹⁸ Foi o caso do Aglomerado Urbano de Vitória e de Florianópolis.

sua estrutura era desmontada ao término do programa Nacional, não fixando o planejamento local.

No entanto, o quadro apontado pela FAUUSP não era unívoco. No caso da UAS do Aglomerado Urbano de Vitória – AUV, de Florianópolis e de Juiz de Fora, por exemplo, os institutos que assumiram a gestão foram fortalecidos, e os técnicos permaneceram integrados ao quadro de funcionários dando continuidade a projetos e replicando as metodologias, especialmente do BIRD (THE WORLD BANK, 1997)²¹⁹.

Portanto, a Modernização Administrativa era uma ambição consciente, que buscava uma visão integral da administração, e havia sido influenciada pelas recentes discussões sobre o tema urbano, que levaram à percepção de que o Governo Federal, também, precisaria modernizar-se. O foco da Modernização foram os recursos humanos, independentemente do âmbito de intervenção. Apenas a reorganização administrativa de 1979 passaria a focar o âmbito exclusivamente municipal. Devido à permanência da escala municipal, a Modernização Administrativa local – em menor grau no âmbito estadual – permeou a intenção de todo o Programa Nacional.

A intenção da modernização era garantir a compreensão dos prefeitos de que a manutenção de cidade menores – no máximo médias – era a melhor opção para uma boa gestão. Para tanto, o governo federal fez dois movimentos: 1) financiamento de estudos, aos moldes do SERFHAU; 2) implementação de unidades de apoio estaduais e municipais, que ampliavam o controle do governo federal sobre as decisões locais no âmbito do Programa Nacional, bem como garantiam que o modelo de modernização administrativa fosse implementado tal como planejado. Em última instância, a Modernização Administrativa objetivava o controle dos recursos financeiros, devido à ineficiência dos municípios.²²⁰

Por sua vez, o controle dos recursos por meio da modernização administrativa sugerida pelo Governo Federal tinha como foco principal os investimentos em Transporte Urbano, visto que essas eram as principais somas de recursos implementados pelo Programa Nacional. É por esse motivo que, nesta Tese, o Transporte Urbano foi analisado e indicado como uma categoria em separado das infraestruturas econômicas, embora tenha correlação com elas, como a operacionalização da logística e do deslocamento dos trabalhadores para o

²¹⁹ A condição das UAS inseridas no CPM/BIRD será melhor detalhada no Capítulo 7, quando se dedicou o capítulo exclusivamente para debater as singularidades desta modalidade.

²²⁰ O tema já foi trabalhado em capítulos anteriores.

desenvolvimento industrial. **Qual a importância dos transportes urbanos para o Programa Nacional e como ele foi inserido em sua programação?**

Havia demanda por investimentos em transporte urbano desde os primeiros momentos do Programa Nacional com vertente intrarregional, a qual perdurou durante o pós-1979 com vertente intraurbana. Sua origem remonta, em síntese, ao que se chamou de Caos Urbano. Para Espinheira, este argumento era “[...] a manifestação [de] confronto de interesses, descarregando sobre a grande massa [cabendo ao] setor público o ônus resultante das ações individualizadas em busca da otimização [dos] lucros, em detrimento de organização e do bem-estar da coletividade urbana” (ESPINHEIRA, 1978, p. 421). Segundo o autor, isto se provava: 1) na “política habitacional, estrutura com recursos do FGTS e orientada para a acumulação e especulação imobiliária, privilegiando os grupos de renda elevada em detrimento da população maior” (ESPINHEIRA, 1978, p. 421); 2) nos elevados investimentos em transporte público que trariam amenização dos desgastes das viagens da periferia às áreas centrais, o que não era diferente nas cidades médias. Espinheira também criticou a inserção destas últimas nesse contexto:

As cidades de porte médio são atendidas não por seus problemas específicos, mas para que se transformem em barreiras à migração interna, protegendo os grandes centros urbanos já saturados e conflituosos. É devido a esse tipo de política urbana e, mais amplamente, de desenvolvimento, que as cidades brasileiras incorporam o caos como uma situação necessária, tão parecida com a subdesenvolvida concepção de que a poluição é o preço do progresso (ESPINHEIRA, 1978, p. 422).

Ainda que houvesse críticas, o Governo Federal seguia investindo nessa área como sendo o principal problema do caos urbano. No âmbito do Programa Nacional, os “[...] recursos [dos convênios] foram aplicados principalmente em dois grandes itens: o sistema viário e a rede de Transportes; e a capacidade de planejamento da Prefeitura” (FAUUSP, 1984c, p. 136). A justificativa era: “o primeiro item acima citado é a consequência da utilização do FDTU, fundo relacionado à arrecadação do [Imposto Único de Combustíveis Líquidos e Gasosos –] IUCLG” (FAUUSP, 1984c, p. 136)²²¹. Para o chefe da Coordenação de Projetos Especiais da SEPLAN-PR, Miguel Colassuono, do ponto de vista qualitativo, o transporte urbano poderia irradiar transformações que resolveriam problemas muito além da questão do transporte de massa:

Os sistemas de metrô que se encontram em fase de instalação no Rio e em São Paulo têm uma função complexa, que sobrepesa sua importância como

²²¹ Com o fim do FDTU, segundo a FAUUSP, “[...] a participação da União no programa fica reduzida em muitos casos a algumas atividades melancólicas como terraplanagem da feira livre de Campos ou instalação do mini-zoológico de Volta Redonda” (FAUUSP, 1984c, p. 136).

mero meio de transporte de massa. Isso porque, ao gerar novas definições sobre o uso e ocupação do solo nos trechos por onde atravessam suas linhas – no sentido de um maior adensamento populacional – o sistema de metrô colabora para a resolução, da maneira mais econômica, de alguns dos principais problemas urbanos (SEPLAN-PR, 1976b, p. 14).

É importante destacar, na fala de Colassuono, que o foco dos investimentos não estava direcionado para o objetivo intrarregional, mas sim para programas setoriais, mesmo que estivessem aplicados desde os primeiros momentos do Programa Nacional, quando a vertente intrarregional era predominante. De fato, era esta a real intenção do Governo por meio da CNPU, conforme afirma Francisconi: “Nos estudos da CNPU, a questão principal [...], diz respeito ao uso do solo e transportes urbanos” (SEPLAN-PR, 1975b, p. 22).

Aliás, os recursos do FNDU até 1979 eram destinados majoritariamente ao Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos – FDTU, sendo outra parte destinada ao Apoio a Projetos de Desenvolvimento Urbano, que seriam supervisionados pela SEPLAN-PR (vide Tabela 16). Contudo, mesmo com a reconfiguração do Programa Nacional após 1979, os investimentos em projetos de transporte eram muito superiores aos investimentos para Apoio a Projetos de Desenvolvimento Urbano, tanto que a razão entre o Desenvolvimento Urbano e o total do FNDU era de 6%.

Tabela 16: Orçamento do FNDU de 1977

3100 – Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano		Recursos do Tesouro		
Demonstrativo de Funções, Programas, e Subprogramas por Projetos e Atividades				
Código	Especificação	Projetos	Atividades	Total
1000000	Habitação e Urbanismo	546.450.00		546.450.000
1058000	Urbanismo	546.450.00		546.450.00
1058323	Planejamento Urbano	546.450.00		546.450.00
1600000	Transporte	3.262.030.000		3.262.030.000
1691000	Transporte Urbano	3.262.030.000		3.262.030.000
1691323	Planejamento Urbano	3.262.030.000		3.262.030.000
Total >		3.808.480.000		3.808.480.000

Fonte: (BRASIL, 1976, p. 466). Conferir o original nos anexos.

A origem dos investimentos em transportes urbanos era anterior ao Programa Nacional. A edição de outubro de 1975 da P&D, por exemplo, noticiava, em sua capa, “mais recursos para o desenvolvimento urbano”. A matéria concentrava-se nos investimentos para o transporte de massa, informando, também, sobre outros investimentos no setor:

O Governo Federal investirá nos próximos quatro anos Cr\$ 247 bilhões na resolução dos principais problemas das grandes cidades do país – transporte urbano, controle da poluição, saneamento básico, etc. – conforme dois projetos de lei aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Social e enviados ao Congresso Nacional pelo Presidente Ernesto Geisel no dia 10 de setembro (SEPLAN-PR, 1975c, p. 38).

O interesse em resolver o caos urbano por meio do transporte de massa era comum a vários discursos, inclusive no tema da distensão urbana. O assunto era tratado quando se discutia a Política Social, e as imagens que o ilustravam (vide Figura 42) apresentavam um problema de difícil solução, devido às mortes em acidentes de trânsito tanto veicular quanto em transportes públicos.

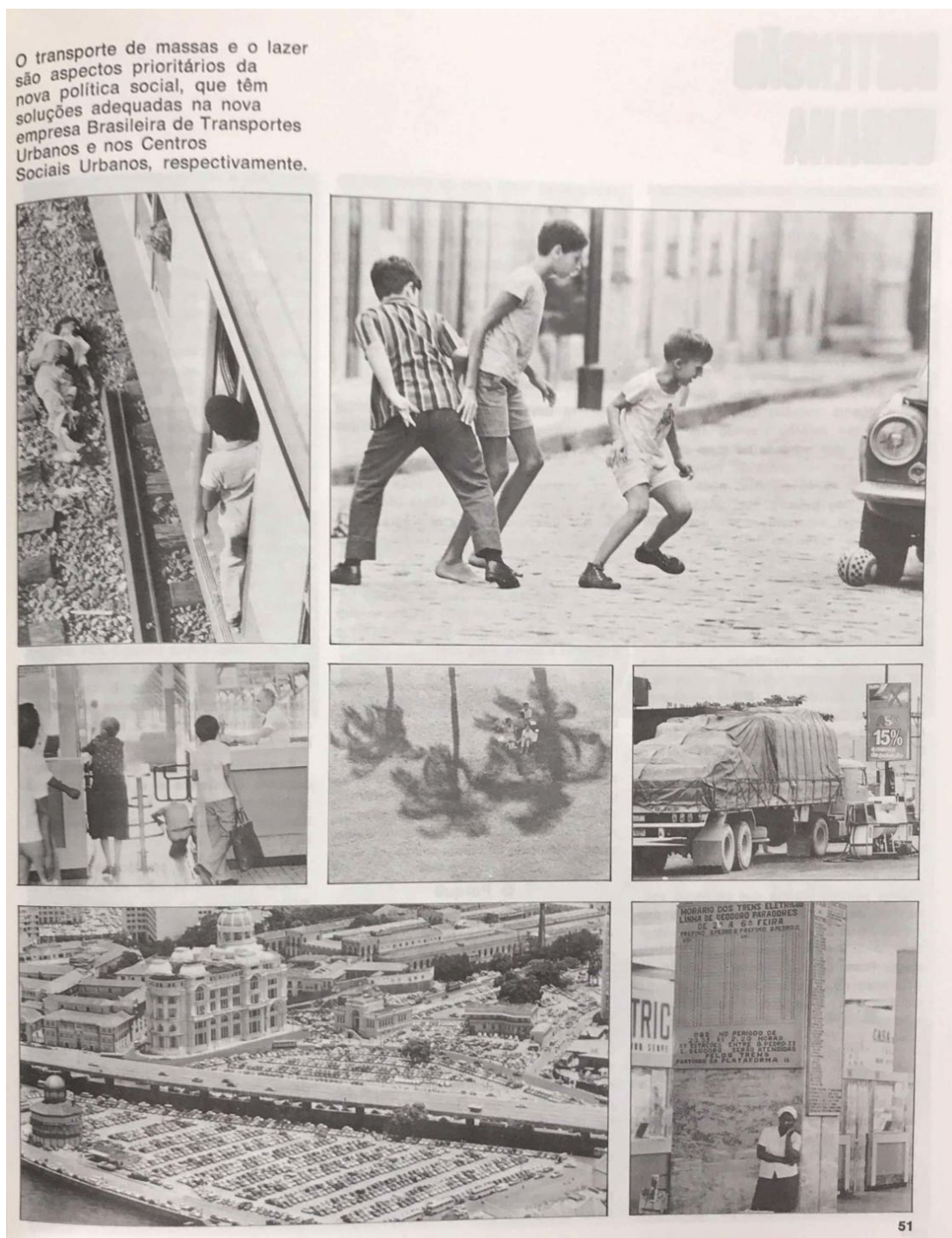


Figura 42: Investimentos em transporte urbano como parte da distensão
 Fonte: (SEPLAN-PR, 1975a, p. 51).

A CNPU teria importância fundamental no processo de distensão, pois seria ela a responsável por coordenar a PNDU, que iria além de “uma política urbana que cuidasse apenas do aspecto

físico do problema das cidades brasileiras [pois esta] não faz sentido – destaca o secretário executivo da CNPU Jorge Francisconi” (SEPLAN-PR, 1975a, p. 52). No entanto, a CNPU não caminhava para implementar ações voltadas ao transporte urbano, mas sim ao uso do solo:

O uso do solo é, no entender da CNPU, ‘o mais grave problema com que se defronta hoje a política urbana brasileira’. Seria preciso, por isso, rever muitos conceitos básicos. O primeiro deles seria o conceito de zona urbana, zona de expansão urbana, e perímetro urbano. É preciso rever também os mecanismos institucionais de transformação de lotes rurais em lotes urbanos (SEPLAN-PR, 1975a, p. 55).

Isto não significa que os investimentos em transporte urbano deixaram de acontecer, assim como fica evidenciado pelos orçamentos públicos dos anos posteriores ao II PND. Aliás, na perspectiva da CNPU, o principal objetivo desses investimentos não era exatamente implementar melhorias finais, mas sim reorientar os investimentos estaduais e municipais para o tema.

No caso específico do Programa Nacional, impressiona a capacidade do Governo Federal com poucos recursos – e com investimentos não executados – de ter orientado os investimentos das prefeituras em Transporte urbano. Os projetos de responsabilidade da prefeitura eram executados, visto que eram inclusos como necessários e requeridos à administração local. Os investimentos locais reforçaram a característica de infraestrutura viária dos investimentos do Programa Nacional (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 1978, p. B-5).

A soma de recursos do Programa Nacional investidos em Transportes Urbanos chegou, em alguns convênios, a mais de 50% dos valores totais. No caso do primeiro convênio no estado do Rio de Janeiro, o valor alcançou 64% em “infraestrutura viária” (FAUUSP, 1984c, p. 37). Na perspectiva econômica, esta elevada porcentagem indica que o propósito principal do programa – que objetivava a indução do desenvolvimento – aconteceria por meios das Vias e da possibilidade de cidades de pequeno e médio porte de adensarem suas manchas urbanas e diminuir o tempo de deslocamento dos passageiros-trabalhadores. Na perspectiva social, era uma tentativa de amenização do crescimento populacional que consequentemente ocorreria nas cidades, bem como de ampliar a competição com as cidades de grande porte para controle das migrações.

Embora bastante aceita pelo Governo Federal, a concepção dos Transportes Urbanos vinculados a migrações não era admitida por todos. Segundo Espinheira (1978), o modelo que se estava tentando amenizar era também o causador dos males, porque desconsiderava

o crescimento econômico. De acordo com o autor,²²² o enfrentamento da questão dos problemas urbanos estava sendo tratado sob o prisma errado. Para o governo, a urbanização é um “[...] fenômeno espontâneo, decorrente de fluxos migratórios intensificados, constituídos de pessoas insatisfeitas com seus locais de origem [...]” (ESPINHEIRA, 1978, p. 419). Entretanto, na verdade o mais grave problema é fruto “[...] do modelo econômico capitalista e de sua ideologia urbana” (ESPINHEIRA, 1978, p. 419).

Mesmo visões diferentes no Governo acabavam resultando no reforço aos investimentos em Transporte Urbano. Por exemplo, a capa e a matéria principal da edição de julho de 1977 da Revista P&D (vide Figura 43) anunciavam “A era dos transportes de massa” e destacavam, no corpo do texto: “Nas principais cidades brasileiras, o automóvel começa a ceder lugar para **outros meios** de transportes capazes de atender a um maior número de passageiros com maior velocidade e menor consumo de combustível” (SEPLAN-PR, 1977a, p. 28, grifo nosso). Isto é, pretendia-se mudar a forma como se estruturava o transporte urbano nas cidades substituindo-o por “outros meios”, mas não se questionava sua necessidade imperiosa, assim como fez Espinheira.

Embora os convênios tenham apontado altos investimentos em transportes urbanos, a execução ficou restrita ao que já estava programado pela EBTU. Isto ocorreu, pois o mosaico de investimentos previstos pelo Programa Nacional era limitado pela capacidade de execução dos parceiros. Sabe-se que poucos parceiros alteraram suas programações para compreender as previsões do Programa Nacional e a EBTU seguiu essa lógica, mantendo sua atuação restrita à execução nos grandes centros – onde o problema do transporte era mais evidente –, invertendo os objetivos do Programa Nacional.

Após 1979, os transportes urbanos ganham maior importância devido a seu papel na melhoria da qualidade de vida para a vertente intraurbana. Os investimentos do Programa Nacional passaram a compreender estudos de integração urbana de tecidos conturbados ou próximos, um dos quais originou o sistema Transcol, que se tornou o principal meio de deslocamento na atual Região Metropolitana de Vitória.

²²² Autores como Espinheira admitiam que a política de migração era contraproducente. A acelerada urbanização fruto das migrações assustava os técnicos, autoridades e políticos, “suscitando previsões catastróficas e apocalípticas” (ESPINHEIRA, 1978, p. 419), por isso as migrações internas assumiam significação toda especial para o Governo. Deste fato lança-se, também, “a ideia da reorientação e do barramento migratório [...] amplamente difundida, assim como um conjunto de teorias a respeito do desemprego urbano e suas soluções técnicas, a exemplo do mercado informal de trabalho” (ESPINHEIRA, 1978, p. 419).

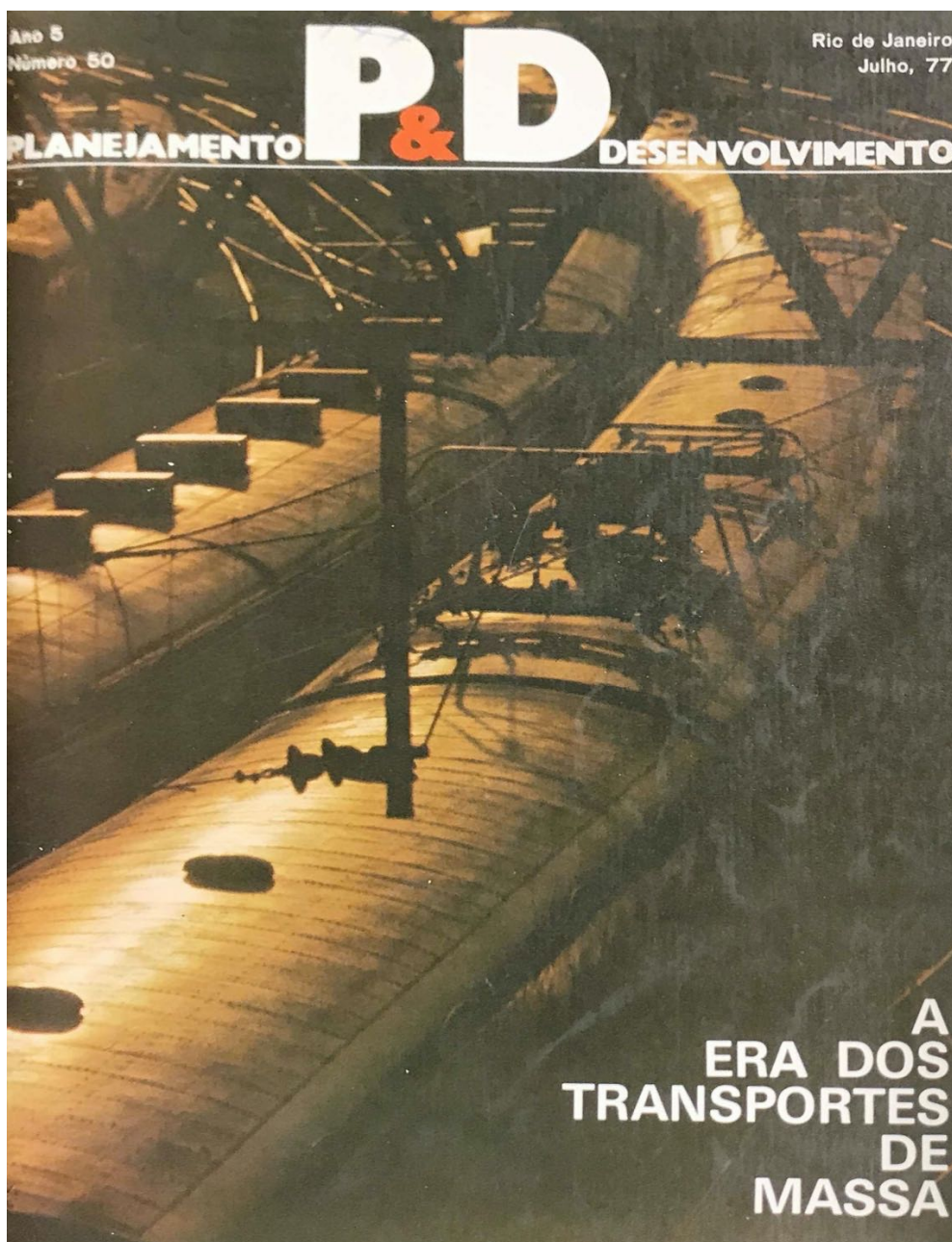


Figura 43: Capa da Revista anunciando: “A era dos transportes de massa”

Fonte: (SEPLAN-PR, 1977a, p. 1)

Portanto, em resumo, os primeiros anos do CPM ficaram marcados por seu papel na promoção da infraestrutura econômica, infraestrutura social e equipamentos públicos, modernização administrativa e transportes urbanos, com vistas ao desenvolvimento intrarregional. A vertente intrarregional, então o principal foco, seria alcançada por meio dos investimentos intraurbanos, especialmente nos transportes urbanos. Era necessário atuar intrarregionalmente – no Sudeste ou nas demais regiões – devido à necessidade de contenção das migrações. A principal estratégia seria induzir o deslocamento dos migrantes para as áreas de dinamização, que formariam um colar de cidades entre as áreas de emigração e as Metrópoles Nacionais. O Sudeste, por possuir as duas maiores metrópoles, teria papel preponderante nessa intenção.

Embora seja possível reconhecer certos padrões de investimentos, ficou claro que o que se pretendia era atender às especificidades regionais. No Sudeste, a atuação foi múltipla, devido à inexistência de um organismo – via de regra as Superintendências – que coordenasse os investimentos. A SERES, que fazia as vezes de Superintendência para essa região, lotada no MINTER, não interveio nos primeiros anos do Programa Nacional. A CNPU assumiu a responsabilidade pela programação, estabelecendo parcerias com os Estados e Municípios para implementação no Sudeste²²³.

Na prática, nos anos iniciais, a CNPU buscou implementar no Sudeste uma programação com ambições de impacto em escala nacional, isto é, sem detalhamentos e considerações das especificidades da região. Considerando que as bases do Programa Nacional, em princípio, foram a experiência de São Paulo, não é possível afirmar que a programação fosse completamente alheia à realidade sudestina. Excetua-se o caso do interior de Minas Gerais e do Espírito Santo, cujo papel, nesse momento inicial do Programa Nacional, foi minorado em prol da política urbana nacional desenhada pela CNPU.

A análise da escala intrarregional do programa Nacional leva a afirmar que a questão regional foi sua preocupação durante todo seu período de vigência, entre 1976 e 1986. As continuidades que o CNDU deu à política intrarregional formulada pela CNPU foram o principal motivo para que essa vertente permanecesse por todo o período. Não obstante, é possível notar que, a partir de 1979, houve uma série de procedimentos para indução intraurbana que não necessariamente estavam alinhados aos objetivos intrarregionais.

Por fim, conclui-se que o Programa Nacional não teve “fases” ou “versões” – conforme afirmado por Steinberger e Bruna (2001) – com características nitidamente marcadas. Obviamente, ao assumir o Programa Nacional, o MINTER e a CNDU alteraram sua vertente e forma de financiamento, mas o fizeram sem alterar seus objetivos gerais, e deram prosseguimento a sua programação original. O Programa Nacional após 1979 com o MINTER e o CNDU foi, portanto, uma reinterpretação das intenções do CNPU. As alterações e acréscimos ao Programa Nacional, a questão intraurbana e o financiamento pós-1979 serão debatidos no próximo Capítulo 6.

²²³ Nas demais regiões, os convênios eram intermediados pelas Superintendências, que intervinham para investimentos segundo seus próprios planejamentos e intenções de regionalização.

Capítulo 6

Quais as características intraurbanas do Programa Nacional?

“No que se refere à configuração das cidades e à própria população urbana, é necessário considerar que não são os modelos urbanísticos que determinam a estrutura interna das cidades, mas sim as próprias necessidades da população no exercício de suas atividades cotidianas, ou seja, o cumprimento das funções urbanas básicas de habitar, trabalhar, alimentar-se, comunicar-se, transportar-se, educar-se, recrear-se. Assim o espaço urbano constitui o cenário no qual se desenvolvem atividades econômicas e sociais” (CNDU, 1979, p. 27).



MINTER (1979, p. 36).

Desde 1975 – com a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II PND – era comum falar das vantagens²²⁴ do planejamento urbano para o desenvolvimento nacional, o que perdurou até a redemocratização e a reconfiguração institucional do Governo Federal em 1985.

Nem todos, no entanto, concordavam com essa relação. Cardoso de Almeida, por exemplo, defendeu enfaticamente a economia rural, dizendo: “Na realidade, País desenvolvido é [sinônimo de] agricultura desenvolvida, é máquina no campo” (LOPES, 1975, p. 104), o que não implicava, porém, a retenção do homem no campo; ao contrário, para Almeida, a regularização fundiária geraria deseconomia, pois

[...] qualquer idéia de divisão de terra e de fixação do homem no campo, para evitar que ele vá para a cidade, é extremamente perigosa. Se o homem ficar no campo com sua família, numa pequena propriedade, esta acaba virando favela. E como a produtividade não é empresarial, o bem-estar geral e a industrialização do País serão prejudicados (LOPES, 1975, p. 105).

Para Almeida, era “[...] preciso aceitar o fato de o trabalhador avulso morar na pequena cidade e ir ao campo para trabalhar” (LOPES, 1975, p. 104). A opinião de Almeida não estava isolada, pois ideias contrárias ao movimento de urbanização partiam do interior dos grupos que

²²⁴ As vantagens eram anunciadas antes de 1975. Ressaltava-se, então, os novos contornos que o tema urbano adotou, reconhecendo-se as bases das iniciativas de décadas anteriores.

controlavam o Estado. No “Simpósio o Homem e a Cidade”, realizado pelo ARENA – partido do governo militar –, os expositores buscavam frequentemente explicar a relação entre campo e cidade, principalmente o poder político e força cultural que a cidade tomara do campo. Alguns expositores, declaradamente de raiz rural, defendiam com ênfase a fixação do homem no campo.

Mas os técnicos do governo não partilhavam dessa visão. Francisconi – Secretário da CPNU –, por exemplo, afirmou no Simpósio: “[...] conscientiza-se a Nação de que não é mais rural, mas, sim, urbana e metropolitana, seja em sua estrutura de emprego e de produção, seja em suas atividades culturais e sociais” (LOPES, 1975, p. 90). Ele ainda foi além, localizando o papel da questão urbana como fruto de mudanças mais amplas: “Entendo que a política urbana se insere na política econômica e social. O II PND assim o conceitua, ao definir, com bastante precisão, os objetivos interurbanos de uma política de ocupação territorial” (LOPES, 1975, p. 90).

A participação de Francisconi incomodou muitos dentre a classe política, o que ficou evidenciado quando os onze debatedores lhe fizeram perguntas que questionavam seu posicionamento ou sua atuação e da CNPU. Mas embora questionassem o planejamento urbano vigente, os congressistas não esclareciam os seus pontos de discordância. Ficava implícito o desejo de fortalecimento dos investimentos no campo como forma de impedir a migração rural-urbana e a havia discordância de que a economia nacional – e a maior parte da população – se tornava irrefreavelmente urbana, assim como apontara Francisconi em seu discurso.

A visão de Francisconi se consolidou até o final da década de 1970. Na virada para a década de 1980, houve a sobreposição de duas pautas urbanas, a saber, intrarregionais e intraurbanas, em cujo epicentro figuravam as cidades de porte médio. Andrezza, por exemplo, afirmou que a cidade de porte médio era um nó importante para “a descentralização do desenvolvimento [...] capazes de receber investimentos, volta[dos] para a redistribuição das atividades humanas, de forma a obter-se, paralelamente, a desconcentração das grandes metrópoles” (ANDREAZZA, 1984a, p. 67). Em seus discursos, ele falou do convênio legado pelas articulações da SEPLAN-PR anterior a 1979, que estava sendo assinado entre União e o município de Pelotas: “O convênio hoje assinado oferece uma correta dimensão deste esforço, pela implementação do Projeto Especial de Cidades de Porte Médio, em observância aos postulados da política [SIC] Nacional de Desenvolvimento Urbano”.

A afirmação de Andrezza não estava isolada. Ao discursar no II Congresso sobre a desconcentração do crescimento industrial e urbano, realizado em São Paulo, no dia 15 de

outubro de 1980, o ministro avaliou o papel das cidades de porte médio em 1980 ainda numa perspectiva legada da SEPLAN-PR:

[...] o Ministério do Interior vem adotando algumas medidas voltadas para iniciar a efetivação de um processo de desconcentração industrial inter e intra-urbana. A nível inter-urbano, nas bases da Política Urbana definidas na Resolução nº. 003, de 11 de setembro de 1979, do CNDU, elegeu-se como distribuição a desconcentração através da atuação seletiva em um conjunto de centros, com três tipos de ações: descompressão para áreas onde já se comprova excessiva concentração; Expansão controlada para áreas que serão receptoras dos recursos de desconcentração; e Dinamização para áreas que serão objeto de indução com vistas à interiorização da economia. O Programa de Cidades de Porte Médio constituiu-se numa ação ainda embrionária para promover a desconcentração nesse nível, na medida em que busca alocar recursos principalmente em municípios considerados como pontos de apoio à descompressão e à expansão controlada anteriormente citadas (ANDREAZZA, 1984a, p. 199).

A fala do ministro Andreazza era representativa do MINTER no pós-1979. A política pretendida pelo Ministério, no segundo momento do Programa Nacional, era de continuidade da ação de planejamento urbano em todos os níveis de centros urbanos que havia sido formulada pela SEPLAN-PR. “Nos quais [...] seriam] desenvolvidas as ações previstas pelo CNDU, [...] divididos em três categorias: centros metropolitanos, representados pelas regiões metropolitanas; centros de médio porte e centros de pequeno porte” (MINTER, 1979, p. 41). Para os centros de médio porte, o CNDU deveria promover a

[...] função de desconcentração [...], principalmente, o ordenamento das regiões metropolitanas, em especial as de São Paulo e Rio de Janeiro, contribuindo para a desconcentração interna na Região Sudeste. Para isso, deverão ser localizados, de preferência, em áreas de expansão controlada, fora da influência imaginada das regiões metropolitanas” (MINTER, 1979, p. 42–43).

Ao longo da década de 1980, a ideia inicial de fortalecimento de um Sistema Urbano Nacional que caracterizou a segunda metade da década de 1970 deu lugar à intenção de investimento na dimensão intraurbana, para atendimento das demandas de infraestrutura econômica e habitacional. Inclusive, o MINTER – responsável pela política habitacional com o BNH – passou a receber progressivamente mais recursos orçamentários com esses fins.

A primeira conclusão que ressalta da análise da programação global do MINTER no período 1974-80 é a nova dimensão que alcançou o seu Orçamento. Com efeito, no espaço de tempo considerado, as aplicações experimentaram um crescimento nominal de 1.299,98% o que corresponde, em termos reais, a 113,48% (cerca de 18,9% anuais), evidenciando um desempenho bastante satisfatório. Em termos de volume de recursos, sobressaem-se as aplicações em “Habitação e Desenvolvimento Urbano”, que consubstancia a política habitacional e de desenvolvimento urbano do Governo Federal e que, pela sua complexidade, requer a mobilização de um grande volume de recursos [...] (MINTER, 1980a, p. 15).

O Programa Nacional passou por essa progressiva transformação no pós-1979, alterando os valores investidos segundo as categorias – apresentadas no Capítulo 5 –, mas sem alterar

seu conteúdo programático. O impulso inicial mais significativo dessa transformação foi a aprovação da Resolução 003/1979 (CNDU, 1979), em que as categorias de investimentos se mantiveram, mas seus propósitos se alteraram.

Aliás, a Resolução 003/1979 (CNDU, 1979) foi o episódio mais importante para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano desde o II PND. O seu objetivo era atualizar a PNDU de 1975, para vigência entre 1979 e 1985. A PNDU da Resolução 003/1979 (CNDU, 1979) fazia parte da Política Nacional de Desenvolvimento – PND, com foco na questão inter e intraurbana, entendidas em reciprocidade para atendimento às demandas do Sistema Urbano Nacional. Seu maior propósito era interligar aspectos espaciais às políticas setoriais. O “sistema” foi entendido como algo que “ofereça alternativas de satisfação das aspirações dos habitantes das diferentes regiões do país, [que] trará, como consequência uma reorientação dos fluxos migratórios” (CNDU, 1979, p. 27)²²⁵.

Notam-se continuidades entre a PNDU de 1975 do II PND e a Resolução 003/1979. Em ambas, deu-se prosseguimento à política de desenvolvimento, buscando promover um sistema urbano com vistas ao desenvolvimento regional, bem como a tentativa de mitigar os problemas ocasionados pela Migração Interna. O crescimento populacional oriundo das migrações assustava os planejadores urbanos desde o início da década de 1970 e durante toda a PNDU/1975, tanto que:

Surge daí a necessidade de se adotar uma política de desenvolvimento urbano que vise à consolidação de um sistema urbano capaz de assegurar uma distribuição especialmente mais adequada do desenvolvimento econômico, contribuindo para uma melhor integração do território nacional e para a diminuição das disparidades inter-regionais e interpessoais de renda (CNDU, 1979, p. 30).

A diferença entre as duas políticas residia no fato de que o controle migratório da segunda seria atingido por meio de ações intraurbanas para qualificação da vida em cidades selecionadas, de modo a conseguir melhor espacialidade populacional; já a primeira pretendia a reestruturação dos processos produtivos na escala regional, redirecionando os fluxos migratórios por meio da redistribuição das oportunidades de emprego. Em ambas, persistia a intenção de “indução” do desenvolvimento, com foco no maior crescimento relativo das cidades de porte médio. Na Resolução 003/1979, a indução era entendida como instrumentos

²²⁵ Um compilado das resoluções do CNDU está disponível nesta fonte, localizado na biblioteca do IPEA-Brasília. Embora a citação referencie 1982, o documento contém todas as resoluções desde 1979. Por esse motivo, preferiu-se manter na citação a data 1982 e, reiteradamente, repetir “Resolução 003/1979”.

fiscais que incentivariam o deslocamento das indústrias das regiões sobrecarregadas às cidades escolhidas no interior.²²⁶

Quando comparada à PNDU/1975, a Resolução 003/1979 dispensou especial atenção à pobreza urbana, tendo colocado o tema em lugar central ao afirmar:

É fundamental eliminar gradativamente a pobreza que se acumula, sobretudo pelas migrações, nas periferias urbanas. Nesse contexto, deve-se atuar, concentradamente, no campo e nas cidades. O desenvolvimento da agricultura, elevando os níveis de produção e de produtividade e procurando valorizar a vida rural, com ênfase nos pequenos e médios produtores, deverá contribuir para a redução das migrações rural-urbanas (CNDU, 1979, p. 28).

Fica implícito, aí, o entendimento historicamente constituído de que o principal problema das cidades eram as migrações internas. A novidade era a adição da pobreza como elemento resultante mais importante a ser combatido, buscando “[...] reduzir os desequilíbrios que se verificam dentro das cidades, resultantes da ausência ou insuficiência de infraestrutura e de serviços urbanos básicos, como abastecimento d’água, transporte coletivo, habitação, saneamento, segurança pública, recreação e lazer” (CNDU, 1979, p. 28).

Tal posicionamento combinava com o ingresso do BIRD no contexto da operação do CNDU, em que alguns projetos sugeridos pelo órgão foram financiados pelo Banco. No caso do Programa Nacional, em sua modalidade CPM/BIRD²²⁷, o BIRD ingressara por meio do CNDU para:

A participação do banco na iniciativa do Programa Nacional seria voltada para ‘aprimorar seu foco, tanto em termos de objetivos gerais do programa quanto no desenho de pacotes individuais de investimento em cidades. Além disso, foi **proposto** que a assistência do Banco **se concentrasse** nos tipos de investimentos que contribuiriam mais fortemente **para o alívio da pobreza urbana** (THE WORLD BANK, 1989, p. 5, grifo nosso, tradução nossa)²²⁸.

Quem propôs a concentração no alívio da pobreza urbana foi o Presidente do BIRD, no Relatório em que lançou a estratégia central a ser adotada pelo Brasil como condição para o contrato de empréstimo (cf. THE WORLD BANK, 1979b).

²²⁶ O tema da indução continua no próximo Capítulo 6 desta Tese.

²²⁷ A “modalidade CPM/BIRD” está debatida separadamente, cf. Capítulo 7. Um capítulo dedicado ao tema é necessário, considerando a complexidade da ingerência do BIRD no Programa Nacional.

²²⁸ Traduzido do original em inglês: “Bank participation in the national MSC initiative would be geared toward “sharpening its focus, both in terms of overall program objectives and the design of individual city investment packages. In addition, it was proposed that Bank assistance concentrate on those types of investments which would contribute most strongly to the alleviation of urban poverty”.

A Resolução apontava ainda outra solução, para a qual a PNDU/1975 dedicou pouca atenção: o controle do Uso do Solo urbano. Naquele momento, em 1982, já se debatia dentro do CNDU a necessidade de controle do Uso do Solo por meio de instrumentos federais,²²⁹ tanto que a Resolução se mostrou como uma transição entre uma Política Urbana baseada no controle das migrações internas para uma baseada no controle do uso do solo. Para promover esse controle, defendia-se na Resolução 003/1979, que era necessário “modificar a tendência para o desordenado crescimento de alguns aglomerados metropolitanos, que vem acarretando excessiva concentração, rápida deterioração de qualidade da vida e danos ao meio ambiente, com destruição da natureza e da paisagem urbana” (CNDU, 1979, p. 28) Portanto, iniciava-se, nesse momento, uma maior preocupação com o controle do Uso do Solo, sendo

[...] necessárias medidas severas de ordenamento e controle do uso do solo nas Regiões Metropolitanas, principalmente através do disciplinamento de áreas industriais e habitacionais, bem como o desenvolvimento de ações efetivas para reorientar os fluxos migratórios para locais alternativos aos grandes centros (CNDU, 1979, p. 28).

Na Resolução 003/1979, apontou-se a necessidade de revisar a “[...] legislação sobre urbanização, zoneamento urbano, uso de terrenos urbanos, construção urbana e tributação sobre a propriedade urbana [...], para que se possa dispor de instrumentos efetivos e compatibilizados” (CNDU, 1979, p. 29). Isto revelou a intenção da União em estabelecer instrumentos nacionais que regrassem o Uso do Solo. Todavia, embora o debate sobre a questão estivesse caminhando no sentido de que a União estabelecesse os instrumentos de intervenção, estes ainda não eram estipulados na Resolução 003/1979. Devido a essa ausência,²³⁰ a Resolução apontou a necessidade de adotar os objetivos “[...] contidos nos planos de desenvolvimento local e metropolitanos, [que] deverão ser garantidos através de instrumentos normativos e tributário [existentes]” (CNDU, 1979, p. 29).

Além da transição para a incorporação do debate sobre Uso do Solo, a Resolução 003/1979 manteve a mesma estrutura de atuação da PNDU/1975, alterando apenas os nomes. Manteve-se a proposta já lançada em 1975 de “[...] medidas que levem a uma desconcentração apoiadas em um conjunto de centros [...] distribuídos em todo o território nacional” (CNDU, 1979, p. 31). Estes centros estavam organizados em “categorias especiais”

²²⁹ Aliás, esses estudos haviam sido iniciados em 1977 com a CNPU, mas somente em 1983 houve propostas que seriam submetidas à aprovação do congresso. O tópico “controle do Uso do Solo” será retomado em páginas à frente, quando se debaterá a Lei de Uso do Solo submetida pelo CNDU ao congresso em 1983.

²³⁰ Será debatido, à frente, que o que motivou a Resolução 003/1979 não apresentar instrumentos de controle do Uso do Solo foi a dúvida da competência constitucional da União em estabelecer controles e invadir a competência municipal.

definidas como: 1) áreas de descompressão, 2) áreas de expansão controlada, 3) áreas de dinamização e áreas com funções especiais. Tais categorias equivalem, respectivamente, a 1) área de contenção, 2) área de controle, área de disciplina e dinamização/área de dinamização e 3) os núcleos, regiões, áreas e eixos especiais.

Curiosamente, essa consolidação aconteceu de forma inédita no MINTER, pois, até o final de 1978, a interferência na dinâmica intraurbana das Cidades de Porte Médio não figurava dentre as suas políticas, exceto em sua atuação por meio do BNH (IPEA, 1979). Por exemplo, nas Mensagens ao Congresso, no trecho referente ao Interior, não são citadas as ações em prol das cidades médias ou do Programa Nacional. Isso não significa que não houve investimentos nessas localidades, mas tais ações foram pensadas considerando outras necessidades para além do Sistema Urbano pretendido pela SEPLAN-PR.

Até 1978, o que se destacava eram os investimentos por meio das Superintendências – SUDENE, SUDAM, SUDECO e SEDESUL²³¹ – nas cidades de porte médio, especialmente aqueles voltados à região de Dourados, por meio do Programa Especial da Região da Grande Dourados – PRODEGRAN, que, em uma pequena porção do território, investiu 6% dos investimentos da SUDECO. Embora tenha havido, nessa região, importantes investimentos do Programa Nacional, não fica claro se ambos os investimentos eram coordenados (vide Tabela 17). Evidencia-se que estes eram destinados às atividades rurais, não obstante tivessem impactos urbanos, o que nos leva a inferir que o projeto não integrava o mosaico de investimentos do Programa Nacional.

Tabela 17: Investimentos dos projetos coordenados pelo MINTER/SUDECO 1974-1978

Programas	1974	1975	1976	1977	1978	Total	%
POLAMAZÔNIA	-	491,3	586,0	654,1	669,1	2 400,5	27
PRODEGRAN	-	-	82,2	250,0	200,0	532,2	6
POLOCENTRO	-	341,4	589,6	972,1	800,0	2 703,1	30
PRODOPAN	75,8	249,3	564,8	373,8	160,0	1 423,7	16
GEOECONÔMICA	-	986,6	504,9	222,2	180,0	1 893,7	21
Total	75,8	2 068,6	2 327,5	2 472,2	2 009,1	8 953,2	100

Fonte: (IPEA, 1979, p. 384). Conferir o original nos Anexos.

Não foi somente no quadro orçamentário e de execução que se evidenciou a progressiva alteração da vertente intrarregional para intraurbana do Programa Nacional. A partir de 1979, na visão dos gestores, o Programa Nacional também se inseriria mais como desenvolvimento

²³¹ Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO; Superintendência do Desenvolvimento do Sul – SUDESUL. Não houve participação da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

urbano. Ao fazer uma síntese das ações de desenvolvimento do Ministério do Interior, o Ministro Andreazza localizou o Programa Nacional no âmbito do intraurbano:

O Programa de Apoio às Cidades de Porte Médio abrange, diretamente e indiretamente, área de 855,9 mil km² e atinge diretamente um total de 15,5 milhões de habitantes de 123 cidades. No âmbito desse Programa, cabe destacar o Projeto Especial financiado pelo Banco Mundial, através do qual estão sendo atendidas as seguintes cidades e aglomerações, num total de 18 municípios: Aglomerado Urbano de Florianópolis (Florianópolis, Biguaçu, São José e Palhoça); Natal, [SIC] Juiz de Fora; Campina Grande; Montes Claros; Pelotas, [SIC] Aglomerado Urbano de Vitória (Vitória, Vila Velha e Cariacica); Aglomerado Urbano de Petrolina/Juazeiro; São José do Rio Preto; Aglomerado Urbano de Teresina/Timon e Campo Grande, com investimentos da ordem de Cr\$ 28,0 bilhões no período de 1979-1984 (dos quais Cr\$ 2,4 bilhões aplicados em 1979-1981). Este Projeto Especial deverá ser acrescido, até fins de 1983, de mais de 12 cidades ou aglomerações urbanas, o que representará investimentos da ordem de Cr\$ 28,0 bilhões, a serem realizados no período de 1983-1987 (ANDREAZZA, 1982, p. 42).

A visão de Andreazza fica ainda mais clara na matéria da Revista Interior dedicada ao desenvolvimento e planejamento regional, que publicou as diretrizes para a atuação do MINTER nos anos posteriores de 1979-1985. Para o MINTER, era necessário que houvesse o “Desenvolvimento intrarregional e urbano, com vistas à melhor repartição do desenvolvimento, dentro da região – inclusive pela sua interiorização – e com apoio à consolidação da infraestrutura de serviços e equipamentos urbanos das regiões metropolitanas e cidades de porte médio” (MINTER, 1979, p. 7). É importante destacar, ainda, que, nessa matéria, o Programa Nacional foi localizado no âmbito da desconcentração intraurbana, e não no intrarregional.

Considerando o percurso do CPM e o contexto do planejamento do Governo Federal na década 1970, quais as transformações do Programa Nacional para adequar-se à estrutura do MINTER e sua vertente intraurbana?

Antes de adentrar a vertente intraurbana e as transformações do Programa Nacional junto ao MINTER, é importante destacar que essa transição se deu por meio de diversas continuidades, das quais as mais aparentes foram: 1) a transferência da secretaria executiva da CNPU para a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e para subsídio às demandas do CNDU; 2) a adoção pelo CNDU do Programa Nacional – assim como formulado pela CNPU – como política urbana adequada à reorganização do sistema urbano; 3) a Resolução 003/1979, que reproduziu grande parte das definições da PNDU do II PND; 4) a continuidade dos estudos de controle do uso do solo, iniciados no fim da gestão da CNPU e que culminaram com o encaminhamento de lei ao congresso; 5) a junção das ações dos Ministérios sempre que fossem redundantes. Mas é claro que o contato com o MINTER ocasionou

transformações, bem como avanços importantes aos quais as páginas a seguir são dedicadas.

A análise realizada por Otamar de Carvalho²³² era emblemática das transformações do MINTER e de suas ações voltadas ao desenvolvimento intraurbano. Nela, Carvalho manifestou-se

[...] contrário à instituição dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional, o Autor não os considera propriamente inadequados em matéria de solução para problemas regionais específicos. Em sua opinião, o que está fora de propósito é o processo de concepção, execução e acompanhamento de tais programas, que afasta entidades como a SUDENE das decisões fundamentais relativa à sua implementação, bem como de outras ações relevantes para o desenvolvimento [...]" (MINTER, 1977c, p. 56).

Essa reflexão do texto de Carvalho foi realizada por Orlando de Almeida e Albuquerque, Chefe do Gabinete do Ministro do Interior.

Tal perspectiva combinava com a progressiva entrada do BIRD na questão do desenvolvimento intraurbano no Brasil, que se deu somente no final da década de 1970. Sua pretensão maior nesse tema era o alívio a pobreza urbana numa perspectiva intraurbana. Coincidiam, portanto, os rumos tomados pelos dois principais agentes gerenciadores do Programa Nacional no pós-1979. Ainda assim, segundo o BIRD, as formas de condução das políticas intraurbanas eram sutilmente diferentes:

As discursões realizadas durante a missão de auditoria com dois ex-coordenadores nacionais do CPM/BIRD sobre o conteúdo dos objetivos do projeto revelaram que, embora os documentos internos do Banco tendessem a enfatizar suas metas e aspectos de alívio da pobreza, a fim de "vender" a operação às autoridades ministeriais no Brasil, o foco era colocado principalmente em seus objetivos territoriais (THE WORLD BANK, 1989, p. 11, tradução nossa)²³³.

O que se entendia por "objetivos territoriais" foi explicado na análise de Carvalho²³⁴. Para ele, o Programa Nacional sob a gestão do MINTER foi levado a atuar com maior intensidade em regiões com maior probabilidade de desenvolvimento, tais como o Sudeste e o Centro-Oeste,

²³² No livro "Desenvolvimento Regional: um problema político", em que estuda o caso da "Cassa perfil Mezzogiorno" e da SUDENE.

²³³ Traduzido do original em inglês: "Discussions held during the Audit mission with two former national MSC project coordinators on the subject of project objectives revealed that, while internal Bank documents tended to stress its poverty alleviation goals and aspects, in order to "sell" the operation to ministerial authorities in Brazil the focus was placed primarily on its territorial objectives".

²³⁴ O entendimento sobre o que é a dimensão intraurbana para o BIRD pode ser consultado no Capítulo 7, dedicado exclusivamente ao CPM/BIRD. Evita-se repetir aqui por uma questão de economia.

com vistas a desconcentrar os polos e a levar o desenvolvimento para outras áreas intraurbanas. Por exemplo, a primeira diretriz da atuação do MINTER no Sul-Sudeste é “o apoio à descentralização industrial, na direção das cidades de porte médio, concomitantemente com o reforço de sua infraestrutura e demais equipamentos” (MINTER, 1979, p. 8).

Assim, após 1979, o desenvolvimento urbano assumiu uma pauta mais diversificada e frequente no MINTER, que, até então, estivera fortemente ancorado no âmbito da habitação e saneamento. Sua atuação antes de 1979 também coincidia com a Política Social, principalmente entre o BNH e os investimentos em domicílios com abastecimento d’água, esgotamento sanitário, iluminação elétrica de outros ministérios.²³⁵ Mesmo antes da transferência das competências da questão urbana para o MINTER, o BNH era o protagonista das ações de desenvolvimento urbano. O relatório de Realizações de Geisel foi enfático ao afirmar que:

[...] o Banco Nacional da Habitação – BNH, desde a sua criação em 1964, vem funcionando como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação – SFH. A Lei nº 4.380/64, que o criou, atribuiu ao Banco a incumbência de orientar a ação que permitisse a construção de habitação de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor renda (IPEA, 1979, p. 461).

De fato, o BNH fez investimentos (vide Tabela 19) cujas somas superam todos os demais investimentos em desenvolvimento urbano e saneamento, sendo que ~40% dos investimentos neste campo foram administrados pelo BNH.

²³⁵ Ainda que de modo redundante e descoordenado, reconhecia-se melhorias progressivas desses qualificadores urbanos, assim como apontado pelos relatórios de “Realizações do Governo Geisel”: “[...] no que respeita aos níveis de bem-estar urbano, registram-se as estimativas disponíveis sobre a condição dos domicílios, em 1973 e 1978. A porcentagem dos domicílios urbanos com serviços de abastecimento d’água elevou-se de 63% para 77%; com esgotos sanitários, de 40 para 43%; com iluminação de 80 para 89% [...]” (IPEA, 1979, p. 12). O documento consultado foi assim apresentado em sua Apresentação: “Este documento, elaborado pelo Instituto de Planejamento – IPLAN, do IPEA, é decorrência do cumprimento de norma legislativa que dispõe sobre a competência da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN para coordenar a execução do Programa de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (Decreto nº 70 852, de 20 de junho de 1972)” (IPEA, 1979, p. 1).

Tabela 18: Aplicações financeiras em habitação e em desenvolvimento urbano até 1978

Áreas/Setores	Até 1973		1974-1978 ²		Até 1978		A / C	
	Valor (A)	%	Valor (B)	%	Valor (C)	%		
Habitação e programas complementares	BNH	80,9	50,5	144,0	36,9	224,8	40,9	2,78
	SBPE	63,8	39,9	160,3	41,1	224,2	40,7	3,51
	Subtotal	144,7	90,4	304,3	78,0	449,0	81,6	3,10
Desenvolvimento urbano	Saneamento	7,1	4,5	34,2	8,8	41,2	7,5	5,8
	Outros	1,3	0,8	35,7	9,1	37,1	6,7	28,54
	Subtotal	8,4	5,3	69,9	17,9	78,3	14,2	9,32
Apoio Técnico		6,9	4,3	16,2	4,1	23,1	4,2	3,35
Total		160,0	100,0	390,4	100,0	550,4	100,0	3,44

Notas originais: (1) UPC = Cr\$ 303,29 (4º trimestres/78);

(2) Os valores do período 1974-1978 referem-se a desembolsos verificados até outubro de 1978, acrescidos de estimativas para os meses de novembro e dezembro

Fonte: (IPEA, 1979, p. 468). Conferir original nos anexos.

Nos anos posteriores, o BNH continuou a seguir a trajetória de escala em investimentos. Nos primeiros anos, após a transferência das competências para o MINTER – 1979-1980 –, os investimentos em Habitação e Desenvolvimento Urbano foram os mais dispendiosos. Ao todo, 56,63% de todo o orçamento foram gastos com essa discriminação, aumentando de 1979 a 1980 para 50,96%, e previstos 62,19% entre 1980 e 1981 (vide Tabela 19).

Tabela 19: Evolução das aplicações de recursos do MINTER entre 1979-1981

Discriminação	A Preços Correntes – Cr\$ 1.000,00					
	Evolução das aplicações			b/a	c/a	c/b
	1979 (a)	1980 (b)	1981 (c)	%	%	%
Habitação e desenvolvimento urbano	120.912.600	182.528.400	296.040.000	50,96	144,84	62,19
Créditos especializados	50.506.800	62.335.700	105.562.400	23,42	109,01	69,35
- Indústria	20.707.788	22.944.000	49.702.834	10,80	111,05	90,48
- Agropecuária	12.828.727	15.560.100	35.046.716	21,29	173,19	125,23
- Outros	16.970.285	23.831.600	26.812.850	40,43	58,00	12,51
Incentivos Fiscais	16.559.108	21.838.194	43.112.000	31,88	160,35	97,42
- Indústria	11.303.358	14.893.648	29.406.200	31,76	160,15	97,44
- Agropecuária	4.276.512	5.634.254	11.119.800	31,75	160,02	97,36
- Outros	979.238	1.310.292	2.586.000	33,81	164,08	97,36
Desenvolvimento Regional	11.274.684	27.054.295	43.186.717	139,96	283,04	59,63
Irrigação no Nordeste	4.745.293	9.093.937	20.117.315	91,64	323,94	121,22
Desenvolvimento dos territórios	3.469.354	8.658.108	11.596.047	149,56	234,24	33,93
Saneamento Geral Controle de enchentes e Rec. Vales	3.234.880	7.457.400	11.821.546	130,53	265,44	58,52
Assistência às comunidades indígenas	795.650	2.075.800	2.095.000	160,89	163,31	0,92
Mobilização de universitários	290.500	521.526	650.000	79,53	123,75	24,63
Administração e planejamento	1.699.175	3.634.565	8.350.760	250,62	391,46	129,76
Total	213.488.044	325.197.925	542.531.785	52,33	154,13	66,83

Fonte: (MINTER, 1981, p. 16). Conferir original nos anexos.

Considerando as aplicações em infraestrutura econômica das cidades de porte médio, nota-se que, antes de 1979, as atividades do BNH superavam e redundavam as atividades do Programa Nacional. Embora este buscasse intervenções integradas, nota-se que a ação não fazia parte do escopo do BNH e que o banco suprimiria qualquer ação que divergisse de sua atuação já institucionalizada. Considerando a forma de atuação do BNH antes de 1979, pode-

se afirmar que ele não participava da implementação da PNDU e que, quando sua atuação quando convergia com as intenções desta, era por coincidência.

Aqui, é importante recordar sumariamente alguns pontos da institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU em sua transferência para o MINTER, já debatidos em capítulos anteriores. A transferência das competências da questão urbana foi acompanhada da extinção da CNPU e da instituição do CNDU, vinculada ao MINTER, que assumiria o papel de implementar a PNDU. O CNDU deu prosseguimento à política conforme idealizada pela CNPU, buscando desconcentrar os polos industriais e fortalecer as cidades no entorno dos grandes centros, especialmente as cidades de porte médio.

Nessa reconfiguração da estrutura governamental, outros tensionamentos surgiram. Novos agentes passaram a integrar o contexto da PNDU, influenciando a forma como o era tratado o desenvolvimento urbano, que não era uma questão unânime, especialmente dentro do CNDU. Em 1979, o Jornal do Brasil noticiou as opiniões dos conselheiros, recentemente empossados no CNDU (vide Figura 44). Segundo o jornal, dos sete conselheiros, somente três tinham experiência com o desenvolvimento urbano, sendo eles: Saulo Reis, Ex-prefeito de Curitiba; Lubomir Antônio Ficinski Dumin, de Curitiba; Ney Pereira Werneck, de Belo Horizonte. Os Curitibanos defendiam ardentemente seus paradigmas urbanos, que consistiam no fortalecimento financeiro dos municípios para fixação da população nas cidades ou campo da região de origem. O representante de Belo Horizonte concordava e acrescentava a necessidade de investir nas cidades médias. Já o presidente do BNH, José Lopes de Oliveira, discordava. Para ele, era necessário reorientar os polos industriais – nas cidades médias, se necessário –, o que seria provocado pelo governo central a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda – RJ. Claro que o posicionamento do presidente do BNH tinha importância maior nesse tensionamento, pois era a partir de sua orientação que os investimentos do principal órgão de promoção do desenvolvimento urbano eram alocados.

Idéia é fortalecer cidade média

Sem o fortalecimento das cidades de porte médio, os grandes centros urbanos brasileiros vão continuar crescendo como um todo e, na medida em que aumente a renda rural, com o sucesso dos programas governamentais a serem executados no campo, maior será o fluxo migratório para as Capitais, o que continuará gerando desequilíbrios em toda a rede urbana, em consequência da concentração populacional.

Esse é o problema mais urgente a ser enfrentado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, segundo opinião dos três membros nomeados pelo Presidente da República para fazerem parte do conselho o ex-Prefeito de Curitiba, Sr Saul Rais; o ex-Presidente do Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba, Sr Lubomir Antônio Ficinski Dumin, e o coordenador do Planejamento Metropolitano de Belo Horizonte, Sr Ney Pereira Werneck, os únicos entre os sete demais conselheiros que possuem experiência em questões urbanas.

Dificuldades

O presidente do BNH, José Lopes de Oliveira, que também participa do CNDU, tem a mesma opinião quanto ao problema da concentração populacional, se bem que as sugestões apresentadas por ele para solucionar a questão divergem das colocações feitas pelos três conselheiros. Enquanto o presidente do BNH defende a reorientação das áreas industriais, os Srs Saul Rais, Lubomir Dumin e Ney Werneck consideram fundamental o fortalecimento das cidades de porte médio.

O ex-Prefeito de Curitiba Saul Rais acha que, na fase em que o Brasil se encontra, é nas grandes cidades que vão acontecer os maiores choques sociais. No seu entender, o Governo precisa ter a coragem de adotar, realmente, medidas que fixem o homem do campo em suas regiões, embora seja impossível impedir o fluxo migratório para as áreas urbanas.

Dentro desse raciocínio, o Sr Rais entende que se não houver uma reformulação no sistema tributário nacional, visando a dar aos municípios maior independência econômica, qualquer medida para redirecionar os fluxos migratórios poderá falhar. Com um fortalecimento econômico dos municípios, argu-

menta, os prefeitos das cidades de porte médio podem e devem realizar obras pequenas e bem-feitas, que são bem mais importantes que as grandes obras inacabadas. Isso foi o que se fez em Curitiba, observa o Sr Rais, que hoje é uma cidade dotada de uma infra-estrutura capaz de receber um grande número de imigrantes, sem que isso cause problemas sérios.

Para o ex-presidente do Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba, Sr Lubomir Dumin, a prioridade do CNDU deve ser a de estabelecer uma política que distribua o homem do campo, em áreas certas. "Não adianta redirecionar o fluxo migratório para cidades de porte médio que não possuam uma infra-estrutura capaz de absorver um aumento populacional e nem adianta querer fixar o homem rural em suas regiões, porque na medida em que ele obtiver uma maior renda, a tendência é partir para os centros urbanos".

A posição do coordenador do Planejamento Metropolitano de Belo Horizonte, Sr Ney Werneck, não diverge muito da dos seus colegas. Ele admite que a concentração das populações em algumas cidades vem gerando um desequilíbrio na rede urbana, e que as cidades de porte médio devem ter recursos financeiros suficientes para construir escolas, hospitais, enfim para que tenham condições de gerar empregos para a população que vem do campo.

Mesmo salientando que não possui experiência em questões urbanas, embora a política habitacional esteja diretamente ligada com o problema da concentração populacional nas grandes cidades, o presidente do BNH, Sr José Lopes de Oliveira, defende uma reorientação das áreas industriais, para facilitar a redistribuição das pressões migratórias.

Um bom exemplo, para o Sr José Lopes de Oliveira, foi a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda (RJ), que proporcionou um grande desenvolvimento do município, capaz de absorver um grande contingente populacional. E um grande erro, continua o Sr José Lopes, está-se constatando com a implantação do pólo petroquímico de Camaçari, que já está causando sérios problemas em Salvador, pois toda a mão-de-obra aproveitada em Camaçari está-se instalando nessa cidade.

Figura 44: Matéria do Jornal do Brasil de 1979 indicando divergências no CNDU
Fonte: (JORNAL DO BRASIL, 1979, p. 8).

O tensionamento noticiado pelo Jornal do Brasil, a forma como o CNDU foi institucionalizado, a alocação dos investimentos do BNH e a publicidade das realizações pelo Presidente da República e pelo Ministro do Interior levam a afirmar que: 1) o tema do desenvolvimento urbano foi prioritário para o MINTER, desde antes das competências sobre a questão urbana se concentrarem neste ministério; 2) a transferência das competências diversificou o tema do desenvolvimento urbano no MINTER, sendo o Programa Nacional parte dessa diversificação, ao promover investimentos fora do campo tradicional do BNH de habitação e saneamento; 3) ao ser transferido para o MINTER, o Programa Nacional assumiu a vertente do desenvolvimento urbano intraurbano para investimentos.

Quais as particularidades dos investimentos do Programa Nacional em sua vertente de desenvolvimento urbano intraurbano?

Uma fonte rica de informações para entender os movimentos dos investimentos do Programa Nacional são os orçamentos e intenções dos recursos. Como visto, ao longo dos anos, as aplicações em desenvolvimento urbano intraurbano tiveram origens diversas, como em um mosaico, com substanciais recursos do BNH e dos Bancos Regionais. Até 1979, o principal financiador direto do Programa Nacional era o FNDU, com investimentos pulverizados de diversas origens, como a EBTU. Curiosamente, o FNDU não foi extinto na reestruturação de 1979, mas sim transferido para o MINTER, e acompanhou a redução dos recursos com os demais Fundos voltados ao desenvolvimento urbano e Programas Especiais. A Tabela 20 apresenta a diminuição proporcional do crescimento de investimento entre 1980 e 1981.

Tabela 20: Evolução das aplicações de recursos do MINTER entre 1979-1981

Discriminação	Evolução das aplicações			b/a %	c/a %	c/b %
	1979 (a)	1980 (b)	1981 (c)			
Primeiro Grupo						
Recurso ordinários da União	9.088.535	23.017.506	40.925.798	153,26	350,31	77,80
Fundos e Programas Especiais	10.317.813	31.029.100	47.877.000	200,83	364,12	54,25
Outros recursos	6.103.370	6.762.025	11.654.587	10,79	90,95	72,86
Total do Primeiro Grupo	25.509.536	60.818.631	100.457.385	138,42	293,80	65,18
Segundo Grupo						
Recursos dos bancos regionais de Desenvolvimento	50.506.800	62.335.700	105.562.400	23,42	109,01	69,35
Recursos do Banco Nacional da Habitação	120.912.600	180.205.400	293.400.000	49,04	142,65	62,81
Incentivos Fiscais	16.559.108	21.838.194	43.112.000	31,88	160,35	97,42
Total do Segundo Grupo	187.978.508	264.379.294	442.074.400	40,64	135,17	67,21
Total Geral	213.488.044	325.197.925	542.531.785	52,33	154,13	66,83

Fonte: (MINTER, 1981, p. 19). Verificar original nos anexos.

Aliás, a estrutura do FNDU e, conseqüentemente, do desenvolvimento urbano-regional da SEPLAN-PR, já vinha sendo desmontada antes mesmo de seu fim. No último ano do FNDU, sua participação no orçamento total já era baixa (vide Tabela 21) em relação aos demais orçamentos, representando ~0,5% do orçamento total do MINTER.

Tabela 21: Programação orçamentária por entidades e origem em 1981

Cr\$ 1.000,00

Entidades	Recursos Orçamentários					Recursos extra-orçamentários		Total	
	Ordinários	Vinculados	Fundos Especiais			EGU	Programas Especiais		
			PIN	FND	FNDU		PIN-PROT		FND
Núcleo Central	5.103.360	–	–	2.200.000	525.000	2.742.400	–	420.000	10.990.760
DNOCS	7.348.176	–	2.700.000	–	–	–	–	–	10.048.176
DNOS	7.209.546	–	1.350.000	–	–	–	–	–	8.559.546
SUDAM	713.000	–	35.000	1.250.000	–	–	5.750.000	–	7.748.000
SUDECO	527.000	–	–	–	–	–	5.200.000	5.150.000	10.877.000
SUDENE	1.944.586	–	112.000	–	–	–	18.300.000	–	20.356.586
SUDESUL	1.160.000	–	–	–	–	–	–	600.000	1.760.000
SUFRAMA	240.000	–	–	–	–	–	–	–	240.000
Amapá	1.250.000	1.670.424	–	–	–	120.000	–	–	3.040.424
Rondônia	2.510.000	2.040.858	–	–	–	1.000.000	–	–	5.550.858
Roraima	895.240	1.794.525	–	–	–	100.000	–	–	2.789.765
FUNAI	1.960.000	–	135.000	–	–	–	–	–	2.095.000
CODEVASF	3.952.083	–	4.150.000	–	–	–	–	–	8.102.083
RONDON	607.000	–	–	–	–	–	–	–	607.000
Total	35.419.991	5.505.807	8.482.000	3.450.000	525.000	3.962.400	29.250.000	6.170.000	92.765.198

Fonte: (MINTER, 1981, p. 39). Conferir original nos Anexos.

Após 1979, a execução do orçamento do FNDU era de competência da Secretaria Geral do MINTER – SG-MINTER, assim como a implantação do Programa Nacional, sob a coordenação da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano a ela vinculada. Especificamente para o Programa Nacional, a SG-MINTER destinava 2,3% do total de recursos em 1981 para o MINTER (vide Tabela 22).

Para explicar esses dados orçamentários, é preciso antes compreender as dinâmicas gerais de sua organização. Especificamente na década de 1970, o Governo Federal buscou promover uma alteração no modo como o orçamento era elaborado.

Sugeria-se, naquele momento, migrar de um tipo de orçamento tradicional para o “Orçamento-Programa”, que funcionaria partindo da definição dos Programas a serem executados para depois decidir a sua alocação. A ilustração feita nos estudos e divulgações (vide Figura 45) busca difundir esse tipo de prática no Governo.

Tabela 22: Programação orçamentária por Projeto/Programa MINTER em 1981

Projeto/Atividade	Recursos orçamentários				Recursos extra-orçamentários			Total
	Ordinários	Fundos Especiais	Próprios	Operações de crédito	Programas Especiais			
					Fonte	Valor	Outros	
Coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil	60.000	-	-	-	-	-	-	60.000
Assistência aos Estados, Municípios e Territórios	2.100.000	-	-	-	-	-	-	2.100.000
Coordenação da Modernização Administrativa	129.000	-	-	-	-	-	-	129.000
Amortização e Encargos de Financiamento	123.960	-	-	-	-	-	-	123.960
Participação da União no Capital do Banco de Roraima S.A.	100.000	-	-	-	-	-	-	100.000
Coordenação do planejamento	199.900	-	-	-	-	-	-	199.900
Apoio a Projetos de Desenvolvimento Regional	1.200.900	-	-	-	-	-	-	1.200.900
Participação da União no Capital da Siderama	200.000	-	-	-	-	-	-	200.000
Coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	80.000	-	-	-	-	-	-	80.000
Apoio ao Plano Nacional de Saneamento – Planasa	-	2.000.000	-	-	-	-	-	2.000.000
Apoio a Projetos de Desenvolvimento Urbano	-	525.000	-	-	-	-	-	525.000
Implementação da Política de Desenvolvimento urbano:	-	1.960.000	-	-	-	-	-	1.960.000
- Cidades de Pequeno Porte/Bird	-	100.000	-	-	-	-	-	100.000
- Cidade de Pequeno Porte	-	100.000	-	-	-	-	-	100.000
- Cidades de Porte Médio	-	220.000	-	-	-	-	-	220.000
- Regiões Metropolitanas	-	360.000	-	-	-	-	-	360.000
Amortização e Encargos de Financiamento	-	102.400	-	-	-	-	-	102.400
Total	4.193.760	5.267.400	-	-	-	-	-	9.461.160

Fonte: (MINTER, 1981, p. 80–81). Conferir original nos anexos.

ORÇAMENTO TRADICIONAL

PEDI NCr\$ 2.000.000
E RECEBI NCr\$ 1.800.000

VOU PENSAR NO
QUE FAZER!

NÃO PROGRAMEI
ANTES!

SE NÃO GASTAR A VERBA
TODA, "CORTARÃO" NO
PRÓXIMO ANO!



Fig. 2

ORÇAMENTO-PROGRAMA

PRECISAREI DE NCr\$ 2000000
PARA REALIZAR OS MEUS
SUBPROGRAMAS DE ACORDO
COM O PLANEJAMENTO!



- P-1 - NCr\$ 600 000
- P-2 - NCr\$ 500 000
- P-3 - NCr\$ 700 000
- P-4 - NCr\$ 100 000
- P-5 - NCr\$ 100 000



Fig. 3

ORÇAMENTO-PROGRAMA

- P-1 - 600.000 SIM
 - P-2 - 500.000 SIM
 - P-3 - 700.000 SIM
 - P-4 - 100.000 NÃO
 - P-5 - 100.000 NÃO
- TOTAL PN... 2000000



TENHO OS SUB-PROGRAMAS, MAS OS RECURSOS NÃO COBREM TODOS; OS DE MAIS BAIXA PRIORIDADE FORAM CORTADOS! FICAM PARA O PRÓXIMO ANO!

Fig. 4

Figura 45: Orçamento tradicional ou orçamento-programa?
Fonte: (ESG, 1976a, p. 59).

O Orçamento-Programa seria “[...] uma sistemática para ordenar a aplicação dos recursos financeiros, visando a objetivos e resultados definidos, dentro de uma programação e um planejamento coordenados” (ESG, 1976a, p. 79), com o fim de executar projetos e atividades, entre os quais havia uma distinção:²³⁶ as ações de prazo determinado que visavam a alcançar

²³⁶ A análise dos Projetos de Leis Orçamentários Anuais são sistematizados seguindo os seguintes preceitos: Análise dos investimentos em Desenvolvimento Urbano e Regional frente às demais despesas de capital, por meio dos quadros: Evolução da Receita do Tesouro; Consolidação da Receita pela Categoria Econômica, segundo as fontes; Demonstrativo da despesa por órgão, consolidando projetos e atividades - recursos de todas as fontes. Mapeamento da participação do Programa Nacional (ou desenvolvimento urbano ou regional) na SEPLAN-PR, MINTER e FNDU, por meio dos quadros de

um produto final claramente definido eram projetos, e vários projetos poderiam estar articulados em um Programa; já as Atividades eram ações voltadas para preservação dos projetos, como reforço ou manutenção de edifícios ou serviços. No quadro, fica claro que o MINTER e a PR – onde se localizava a SEPLAN-PR – concentravam recursos em atividades, e que o FNDU se voltava exclusivamente para investimentos em projetos.

Eram Funções as ações competentes ao poder público que, nos anos de 1975 a 1985, foram denominadas: Legislativa, Judiciária, Administração e Planejamento, Agricultura, Comunicações, Defesa Nacional e Segurança Pública, Desenvolvimento Regional, Educação e Cultura, Energia e Recursos Minerais, Habitação e Urbanismo, Indústria, Comércio e Serviços, Relações exteriores, Saúde e Saneamento, Trabalho, Assistência e Previdência e Transporte. Estas não teriam Órgãos específicos de competência, podendo ser executadas concomitantemente por diversos Ministérios ou Secretarias, desde que convergissem para um propósito comum de execução do Plano Orçamentário. Eram Órgãos do Poder Executivo: Ministérios, Secretaria, Conselhos, Gabinetes, Departamentos, Superintendências, Institutos, Empresas, Programas Especiais, Fundos, Universidades e Escolas.

Por sua vez, os Programas eram as ações do Governo. Para maior investigação da inserção do Programa Nacional no Orçamento Federal, concentraram-se esforços nas funções Desenvolvimento Regional e Habitação e Urbanismo, especificamente nos Órgãos: SEPLAN-PR e MINTER. Como o Programa Nacional não possuiu um Programa previsto em orçamento em até 1981, a análise não se restringiu aos Programas específicos da SEPLAN-PR.

Antes de aprofundar a análise dos orçamentos públicos, é importante, ainda, distinguir entre despesa corrente e capital. Despesas correntes são aquelas necessárias para manutenção do serviço público, como pagamento de pessoal e manutenção dos edifícios. Já a despesa de capital são investimentos na compra ou construção de imóveis e materiais que implicam diretamente no PIB. Interessa, aqui, aprofundar a questão das despesas de capital, por representarem os investimentos do CPM. As despesas por função e órgão revelam os custos dos encargos distribuídos em cada função, que são as despesas com dívida pública que visam a abater juros e amortizações dos empréstimos ou outros custeios com pessoal. Quando associados às despesas de capital, esses encargos estão associados a um bem ou serviço gerado no processo produtivo corrente.

Despesas a contar de recursos do tesouro – despesas por órgãos e unidades orçamentárias –, onde ficam claros os investimentos por programas e subprogramas. A sistematização foi realizada sobre o documento final e completo do orçamento público da união.

Deve-se considerar que, em 1975, o Brasil já se mostrava predominantemente industrializado, tanto que os recursos públicos provinham majoritariamente do Imposto sobre Produtos Industrializados e, em segundo lugar, do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Ainda que não houvesse previsão explícita de investimentos em desenvolvimento urbano, havia despesas com a função “Habitação e Urbanismo”, distribuídos entre Ministério da Agricultura, Ministério do Exército, Ministério do Interior e Previdência – além de encargos e transferências. A Previdência era a maior beneficiária, seguida do MINTER e do Ministério da Agricultura, que receberam igual verba. O Ministério do Exército era o que menos receberia. Em 1975, As despesas por órgão no âmbito da SEPLAN-PR não faziam menção ao desenvolvimento urbano, nem alocação para pesquisas pelo IPEA. Já no âmbito do MINTER, no mesmo ano, a principal referência ao desenvolvimento urbano estava sob a despesa “Coordenação de desenvolvimento urbano local” com alguns poucos cruzeiros.

Em 1976, a função Habitação e Urbanismo era o tema em que havia menos investimentos pela União, trajetória continuada nos anos posteriores, conforme visto no demonstrativo a seguir (vide Tabela 23). Os investimentos eram complementados pela função transporte e saúde e saneamento.

Tabela 23: Orçamento Federal por funções em 1976

Demonstrativo da Despesa por Funções e Categorias Econômicas				
Recursos de todas as fontes				
Código	Especificação	Correntes	Capital	Total
01	Legislativa	769.554.000	130.065.000	899.619.000
02	Judiciária	1.050.119.300	132.949.200	1.183.068.500
03	Administração e planejamento	12.654.328.100	10.234.327.800	22.888.655.900
04	Agricultura	4.106.608.600	2.880.900.500	6.987.509.100
05	Comunicações	2.906.407.100	2.806.994.300	5.713.401.400
06	Defesa Nacional e Segurança Pública	14.084.342.500	3.298.684.200	17.383.026.700
07	Desenvolvimento Regional	10.963.320.800	10.824.361.300	21.787.682.100
08	Educação e Cultura	6.332.343.400	2.846.163.500	9.178.506.900
09	Energia e Recursos Minerais	882.711.300	7.057.472.700	7.940.184.000
10	Habitação e Urbanismo	62.745.00	594.344.000	657.089.000
11	Indústria, Comércio e Serviços	1.239.402.500	2.116.120.000	3.355.522.500
12	Relações exteriores	1.096.764.000	65.445.000	1.162.209.000
13	Saúde e Saneamento	2.112.999.400	1.480.564.300	3.593.563.700
14	Trabalho	697.641.300	128.547.200	826.188.500
15	Assistência e Previdência	15.724.667.800	269.717.000	15.994.384.300
16	Transporte	14.721.754.400	47.105.091.900	61.826.846.300
	Subtotal	89.405.709.500	91.971.474.900	181.377.457.400
99	Reserva de Contingência	8.000.000.000		8.000.000.000
	Total >	97.405.709.500	91.971.747.900	189.377.457.400

Fonte: (BRASIL, 1975a, p. 13). Conferir o original nos Anexos.

Em 1976, pela primeira vez, o MINTER passou a ter verba destinada à categoria Coordenação de Desenvolvimento Urbano Local, com recurso de Cr\$ 20.000.000²³⁷. Ademais, sem nenhuma citação ao CPM, a SEPLAN-PR passou a ser contemplada com verbas para pesquisas em habitações urbanas pelo IPEA.

Em 1977, 1978 e 1979, os investimentos em Habitação e Urbanismo ganharam considerável incremento com o surgimento do FNDU. O orçamento dessa função superou o de Relações exteriores, Legislativa, Judiciária e Trabalho, considerando encargos e transferência. Entretanto, desconsiderando essas despesas, a função foi a menor dentre todo o orçamento da união, representando, 0,34% do total. Isto foi resultado do aumento com a preocupação com o desenvolvimento urbano e o II PND.

Ao longo dos demais anos e até 1986, as despesas com a função Habitação e Urbanismo foram distribuídas por seis órgãos, com maior participação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – FNDU, mas dentre os quais também figurava: Câmara dos Deputados, Senado Federal, Ministérios da Agricultura, Ministério do Exército e Ministério do Interior. Os investimentos – despesa de capital – por função voltados à Habitação e Urbanismo não superavam 5% daqueles voltados para o Desenvolvimento Regional, previstos em 1980 para serem aplicados em 1981 e 1983 (BRASIL, 1980). Este desempenho atesta que o desenvolvimento urbano estava sendo transferido do CNDU – responsável por administrar o FNDU na década de 1980 – para as demais estruturas do MINTER.

Desde 1977, na estrutura do MINTER, havia a “Coordenação de desenvolvimento urbano local”. Sua presença no orçamento da união se fazia por meio da citação em “Urbanismo > Planejamento Urbano”, com recursos destinados a atividades e projetos no valor total de Cr\$56.358.000²³⁸. Parte desse recurso seria destinado à Secretaria Geral para “Habitação > Urbanismo > Planejamento Urbano > Coordenação de Desenvolvimento Urbano”, com valor de Cr\$23.000.000²³⁹. Esta Coordenação, implementada em 1977, passaria a assumir o Programa Nacional após 1979, sob o nome de Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU/MINTER.

²³⁷ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 9.084.171,98 em dez/2019.

²³⁸ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 18.034.432,49 em dez/2019.

²³⁹ Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 7.359.947,96 em dez/2019.

Ao acompanhar a evolução do orçamento da união, percebe-se que o FNDU não teve participação protagonista para financiamento do desenvolvimento urbano. Aliás, em 1979 e 1980, os investimentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND no desenvolvimento intraurbano foram superiores aos do FNDU, que continuava no mesmo ritmo de crescimento de recursos dos anos anteriores e posteriores. O FND, por vezes, se equiparava ao FNDU, que se restringia a fazer investimentos no tema de transportes urbanos. O FND era mais abrangente, investindo em infraestruturas para desenvolvimento industrial.²⁴⁰ Especificamente no âmbito dos investimentos do FNDU no Programa Nacional:

De um modo geral observa-se que os projetos conveniados para execução nas cidades de porte médio são praticamente projetos típicos de impacto local. Em geral tratam-se de obras estritamente urbanas como asfaltamento de ruas e avenidas do sistema viário básico, construção de escolas de 1º e 2º graus, construção de creches, complementação ou elaboração de planos urbanos; apoio a equipe técnica da prefeitura, dentre outros (FAUUSP, 1984b, p. 98).

Ainda que existissem projetos que visavam ao desenvolvimento regional:

[...] os projetos que podem gerar impacto regional pode se dizer serem poucos. Dentre esses pode se falar na construção de uma CEASA (Central ou Mercado de Abastecimento); do planejamento de uma rede ferroviária e terminal rodo-ferroviário, principalmente se se considerar projetos não unicamente para passageiros, mas também para carga; das redes de abastecimento de água e de coleta de esgoto, coleta e destino final de lixo, quando são planejados não unicamente para o seu município, mas envolve outros municípios da região, principalmente aqueles que se utilizam dos recursos hídricos de uma mesma bacia; dos projetos de Distritos Industriais que poderão atrair não só empresários da área urbana sede do município, como também de outros municípios da região, que possam se utilizar do potencial de matéria prima regional, aproveitando toda a infraestrutura do Distrito Industrial; um equipamento Hospitalar, como tal, programado para atender não só a população do município em que se localiza, mas de toda uma ampla região; planos de desenvolvimento urbano que envolva mais de um município, que tratem de determinada região, por exemplo de certos aglomerados urbanos, instalação de rede de abastecimento ou de determinados equipamentos que devem estar regionalmente distribuídos ou que incentivem o desenvolvimento de certas atividades, não unicamente em determinados municípios, mas em toda uma região, com a produção de laticínios, a pesca, o turismo (FAUUSP, 1984b, p. 98).

Com a extinção do FNDU em 1981, o orçamento de 1982 já não mais contemplava recursos provenientes dessa fonte. Considerando a inflação do ano de 1981, que foi de 102%, era de se esperar que os valores destinados à função Habitação e Urbanismo dobrassem de um orçamento para o outro, após a redistribuição dos recursos do FNDU para outros órgãos. De fato, de 1981 a 1982 houve acréscimo de 119%, o que correspondia a ganhos acima da inflação. Mas a distribuição desses ganhos não foi uniforme. Se, de um lado, o M. Exército –

²⁴⁰ O FND foi extinto juntamente com o FNDU em 1981.

o maior detentor de verba dessa função, na série histórica – teve acréscimo de 53%, isto é, com perda relativa devido à inflação, de outro, o M. Aeronáutica teve acréscimo de 3.189%. O MINTER, que então era responsável pelo Desenvolvimento Urbano, teve acréscimo de 98%, portanto abaixo da inflação. Em relação ao orçamento total destinado a Habitação e Urbanismo, o MINTER detinha, em 1982, aproximadamente 11% desconsiderando os encargos. No orçamento total, possuía 2,9% do orçamento público total – desconsiderando encargos – para desenvolvimento urbano e regional. Pode-se concluir, portanto, que, do ponto de vista financeiro, o tema desenvolvimento urbano não era a maior preocupação do governo federal.

Em 1982, houve acréscimo de 150% na atividade “Coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, portanto acima da inflação, mas abaixo da compensação necessária para o fim dos recursos do FNDU. Se essa atividade era destinada à administração do CNDU e os recursos que o CNDU administrava eram aqueles provenientes do FNDU, então o CNDU perde sua função básica e seu principal artifício de promoção do desenvolvimento urbano (BRASIL, 1981).

Entre 1983 e 1986, não havia mais recursos explicitamente destinados ao desenvolvimento urbano nos orçamentos, ausência que refletiu diretamente no Programa Nacional, que parou de repassar os recursos dos convênios, conforme aponta o Anexo 14. Em 1981 e 1982, somente o Sudeste recebeu recursos, frutos de convênios firmados anteriormente.

O caso de Minas Gerais é representativo por ter abarcado ambas as vertentes, intrarregional e intraurbana. O estado firmou convênio em 11/10/1979 e 27/10/1980. Excepcionalmente, em 14/05/1982, após a extinção do FNDU, houve o último convênio, que foi “parte integrante do programa Estadual de centros intermediários” (FAUUSP, 1984c, p. 35). Nesse convênio, a participação da união era orientada para desenvolver as cidades de Juiz de Fora, Varginha e Poços de Caldas, com investimentos totais conveniados respectivamente em 100%, 58,8% e 45,5%.

Analisando a destinação dos recursos nestes três convênios,²⁴¹ nota-se que a intenção de modernização administrativa e infraestrutura viária, verificada antes de 1979, ainda persistia,

²⁴¹ Segundo a avaliação da FAUUSP: “[...] quanto a distribuição dos recursos diferentes convênios verificamos que em Minas Gerais os três convênios apresentam seguinte programa: A função planejamento e administração aparece nos três convênios com a participação de 5,26, 17,97 e 8,53% respectivamente; A função infraestrutura só aparece no terceiro convênio com 32,10%; A função infraestrutura viária só aparece no primeiro convênio com 70,68%; A função saneamento aparece umas três convênios, participação de 19,84, 82,00 e 32,82%; A função infraestrutura social aparece no

bem como foram fortalecidos os investimentos em saneamento. A reorientação visou a cumprir os novos objetivos de desenvolvimento urbano intraurbano. De qualquer forma, os três convênios eram diferentes: o primeiro possuía maior ênfase nas administrações locais e transportes; o segundo, em projetos típicos locais de saneamento, com 82,03% do total de recursos previstos. Ambas as ênfases serão melhor explicadas nas próximas páginas. **Como o Programa Nacional era usado para investimento em Transporte Urbano e Saneamento, para financiar os projetos típicos locais?**

Na avaliação da FAUUSP, “[...] de um modo geral observa-se que os projetos conveniados para execução na cidade de porte médio são precisamente projetos típicos de impacto local” (FAUUSP, 1984a, p. 25). “Os projetos que podem gerar impacto regional pode-se dizer foram poucos. Desta análise pode-se concluir que uma grande maioria dos projetos conveniados previa somente impactos locais” (FAUUSP, 1984a, p. 26).

Para entender a afirmação da FAUUSP, primeiramente é importante saber que os primeiros convênios tiveram início em 1976 e não foram assinados simultaneamente em todas as regiões do país (vide Quadro 3). Portanto, não é possível comparar os resultados dos convênios assinados até 1978 e aqueles firmados após 1979, considerando as transformações que ocorreram nesse ano.

Quadro 3: Comparação entre anos dos convênios por região brasileira

Região/Ano	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
N			X	X	X	X	
NE	X	X	X		X		
CO	X		X	X		X	
SE	X		X	X	X		X
S			X		X		

Fonte: (FAUUSP, 1984a, p. 30). Conferir original nos Anexos.

Assim como nos momentos iniciais, os convênios pós-1979 foram programados visando a cumprir com as metas setoriais mais relevantes, tanto aquelas previstas no II PND e IIIPND, quanto no PNDU/IIIPND e Programa Nacional. A particularidade dos setores de investimentos do pós-1979 em relação aos momentos iniciais residia na questão intraurbana, a saber: a) planejamento e administração; b) infraestrutura viária e de transporte; c) saneamento e infraestrutura social; d) infraestrutura econômica; e) habitação; f) outros.²⁴²

primeiro convênio com 4,22% e no terceiro convênio com 22,37%. No terceiro convênio também aparece a destinação de recursos para outras atividades, somente obras de organização (Centro de Bairros)” (FAUUSP, 1984c, p. 36).

²⁴² Como informado no Capítulo 5, antes de 1979, as categorias eram: a) infraestrutura econômica; b) infraestrutura social, equipamentos públicos e saneamento; c) planejamento e administração; d) infraestrutura viária e transportes urbanos; e) outros.

Destes setores, a infraestrutura viária e o transporte contaram com a maior quantidade de investimentos em todas as regiões, consistindo em cerca de 44% do total de investimentos do Programa. Em seguida, em importância decrescente, vinha o setor de Saneamento, com cerca de 23% do total; infraestrutura social, com cerca de 18%; planejamento e administração, com cerca de 5%; outros projetos, com cerca de 4%; habitação, com cerca de 3,5%; infraestrutura econômica, com cerca de 1,4% do total de investimentos (vide Tabela 24).

Tabela 24: Totais de investimentos do Programa Nacional segundo convênios

Investimentos conveniados por setor														Valores em C\$ 1 x 106 Reajustados para 1982		
Regiões	Planejamento e Administração		Infra-estrutura viária e Transp.		Saneamento		Infra-estrutura social		Infra-estrutura econômica		Habitação		Outros		Total	% no Total Geral
	Investimento	%	Investimento	%	Investimento	%	Investimento	%	Investimento	%	Investimento	%	Investimento	%		
Norte	229,3	12,4	1.005,8	57,0	395,7	21,3	173,3	9,3	–	–	–	–	–	–	1.854,0	2,2
Sul	775,6	4,4	8.270,6	47,4	3.381,4	19,4	1.458,4	8,3	37,9	0,2	2.980,3	17,1	557,4	3,2	17.461,7	20,6
Sudeste*	829,0	7,5	4.903,4	44,3	3.073,9	27,7	1.463,5	13,2	625,6	5,6	–	–	183,5	1,7	11.079,1	13,1
Nordeste**	1.643,2	4,3	14.611,1	37,9	8.466,8	21,9	12.047,9	31,2	512,4	1,3	–	–	1.289,3	3,3	38.670,8	45,5
Centro- oeste	373,9	2,4	8.999,2	67,0	4.325,7	27,3	806,1	5,1	6,4	0,04	–	–	1.288,4	8,2	15.799,6	18,6
Total Geral	3.851,0	4,5	37.840,1	44,6	19.643,5	23,2	15.620,5	18,4	1.182,3	1,4	2.980,3	3,5	3.318,6	3,9	84.765,2	100

OBS: Segundo os convênios, o setor de habitação está inserido no setor de infra-estrutura social ou outros projetos, exceto para a Região Sul

* Total da região excluído o estado de São Paulo, inclusive as porcentagens.

** Total da região excluído as cidades: Teresina, Petrolina, Campina Grande, Natal, Juazeiro, São Luiz (cidades onde faltam as distribuições por setores) inclusive nas porcentagens.

Fonte: (FAUUSP, 1984a, p. 33). Conferir o original nos Anexos.

A partir da Tabela 24, é possível tirar duas conclusões. Primeiramente, os projetos interurbanos – ou regionais – geradores de maior impacto, como os do setor de infraestrutura econômica²⁴³, foram os que receberam menores investimentos, embora, contraditoriamente, fossem aqueles que mais exigiriam recursos, não somente pela sua importância, como também por serem investimentos de alto valor por unidade. Em segundo lugar, os investimentos em transportes geradores de impacto intraurbano tiveram a maior fatia do investimento, por isso, resultaram nos chamados “projetos típicos locais”.

Ao analisar mais detalhadamente o modo de operação dos investimentos em transportes urbanos pelo Programa Nacional no pós-1979 (vide Tabela 25), nota-se que houve uma confluência de interesses entre o MINTER e a EBTU. O resultado foi que os investimentos originavam-se majoritariamente da EBTU, segundo a FAUUSP:

a porcentagem de 31,1% de recursos do EBTU pelo programa, pode-se dizer que já seria significativa para provocar modificações a nível regional da estrutura viária desde que os recursos conveniados nesse setor não tivessem a característica predominantemente local [...] (FAUUSP, 1984a, p. 34).

²⁴³ O motivo deste setor impactar mais a condição intrarregional foi debatido no Capítulo 5.

Tabela 25: Investimentos em transporte, por fonte de recurso

Infra-estrutura viária e de transportes		
Recursos	Volume dos recursos	% sobre os recursos EBTU
Recursos EBTU	151.143.828,5	
Recursos PNCPM	47.053.100,0	31,1
Recursos EBTU através do PNCPM	25.196.310,6	16,7

Fonte: (FAUUSP, 1984a, p. 34). Conferir original nos Anexos.

A EBTU²⁴⁴ foi criada em 1975²⁴⁵ sob o auspício do II PND, sendo gerida pelo Ministério dos Transportes, com competência para gerir o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos – FDTU. Portanto, este fundo estava fora do circuito de controle do CNDU e do MINTER, e o acesso a seu investimento era condicionado ao desígnio da programação da empresa.

Não há concordância sobre o motivo da criação da EBTU. Algumas leituras (FADUL, 1989; GOULARTI FILHO, 1992; MOROTOMI; TOURINHO, 2014; PORTO NETO, 1984) atestam que se tratava de uma tentativa de enfrentamento das crises que se avizinhavam, especialmente a crise financeira internacional. Já para seu ex-presidente Francisconi (1983)²⁴⁶, a criação da EBTU pretendia minimizar os custos com os transportes urbanos:

[...] a diferença nos custos, absolutos e relativos, e as áreas de superposição por modo de transporte, associados à necessidade de evitar uma diversidade modal inadequada e minimizar as disparidades regionais no país, levaram o governo federal a criar a EBTU (FRANCISCONI, 1983, p. 54).

Francisconi parte da certeza de que a questão urbana no Brasil decorre não somente do crescimento demográfico, mas também da ausência de mecanismos político-administrativos adequados. Para ele, faltaria estrutura administrativa, especialmente para tratar do crescimento urbano visível desde os anos de 1960 e a distribuição da população por tamanhos de cidades.

²⁴⁴ A EBTU não faz parte do escopo desta Tese, mas, devido à importância da empresa para este momento do CPM, faz-se necessário adentrar – mesmo que por fontes secundárias – em algumas de suas especificidades.

²⁴⁵ Criada pela Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975.

²⁴⁶ Francisconi foi o presidente da EBTU até 1982, quando foi substituído por Veríssimo do Amaral após controvérsias sobre sua gestão, como no caso dos investimentos no aeromóvel de Porto Alegre (ZERO HORA, 1982).

Segundo relatou Francisconi (1983), os investimentos foram maiores nas grandes cidades, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, onde se concentrariam os problemas de transporte urbano. Houve três fases de atuação: a primeira estaria vinculada às diretrizes do II PND; a segunda, devido à crise energética, concentrou os investimentos nas grandes cidades; a terceira finaliza-se com os projetos ainda inacabados. Para ele, porém, não houve descontinuidade nos projetos, exceto no que competia à administração local, razão pela qual o problema maior enfrentado pela EBTU seria no *software* – entendido como a estrutura administrativa – e não no *hardware*²⁴⁷ ou os tipos de transportes.

As fases indicadas por Francisconi podem ser percebidas por meio dos ciclos de investimentos da EBTU desde 1976 até 1983 (vide Figura 46). Percentualmente, no início, a EBTU investiu em Metrô e Infraestrutura viária. Embora tivessem o papel de integração metropolitana, esses investimentos não garantiriam por si só a integração intrarregional necessária para formação de cidades em “área de controle”²⁴⁸ ao redor das grandes cidades.

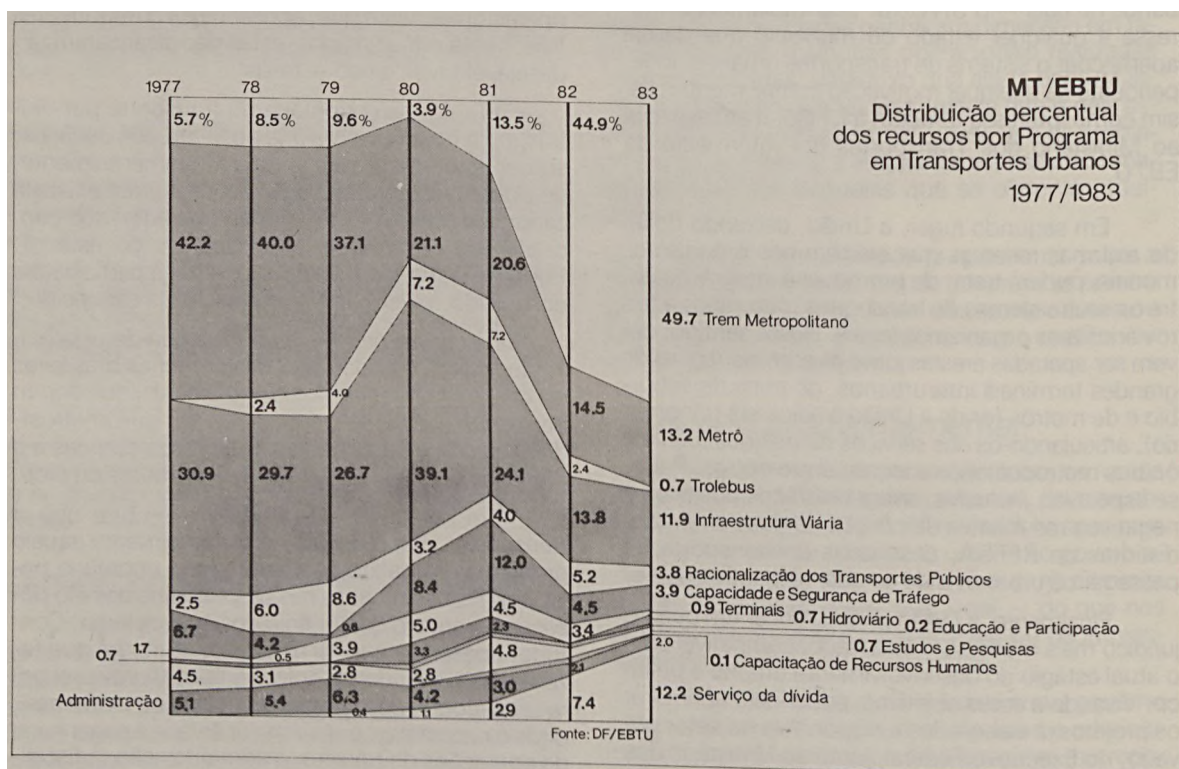


Figura 46: Investimentos da EBTU em transportes urbanos entre 1977 e 1983
Fonte: Francisconi (1983, p. 58).

²⁴⁷ *Software* e *Hardware* foram os termos utilizados por Francisconi.

²⁴⁸ Área de controle: termo utilizado na PNDU de 1975 para definir a zona costeira com local de desenvolvimento urbano resultante da desconcentração de Rio de Janeiro e de São Paulo. O termo é adequado no contexto inicial das ações da EBTU, pois foram empreendidas sob a hegemonia do II PND de 1975 a 1979.

A partir de 1980, os investimentos em trens metropolitanos ganharam maior representatividade, alteração que foi fruto do maior interesse na questão social e na percepção de que os transportes urbanos seriam responsáveis por aumentar a qualidade de vida da população. Segundo Fadul (1989, p. 57), a questão social dos transportes não era tema do IPND, pois “o papel social do setor de transportes foi relegado a segundo plano, sendo enfatizada, preponderadamente [SIC], a sua ação direcionada à sustentação do crescimento econômico”. Já a partir do IIIPND (1980-1985):

[...] ao nível do discurso oficial, alguma preocupação social delineava seus contornos. Essa mudança de atividade teve a ver com causa fundamental, além da alta vertiginosa dos preços do petróleo, o crescimento urbano acelerado e o aumento do número de veículos, causando congestionamentos cada vez maiores no sistema viário das cidades (FADUL, 1989, p. 63).

Percebe-se que a EBTU se dedicava a investimentos em projetos típicos locais, antes mesmo de seu ingresso no Programa Nacional. Aliás, este tipo de atuação remontava à forma de trabalho da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT²⁴⁹, que foi incorporada à EBTU e, mais tarde, em 1991, retornou após a extinção da empresa. Foi por esse motivo que houve menor restrição aos investimentos da EBTU por meio do Programa Nacional, visto que ambos concordavam com as demandas de investimentos intraurbanos. Porto Neto (1984) esclarece o motivo desse acordo mútuo:

Considerando como um dos pontos de estrangulamento do processo de desenvolvimento industrial brasileiro, o setor de transportes sempre contou com elevadas somas de recursos para implementação de seus programas de investimento. Recebendo invariavelmente a maior parcela dos recursos destinados pelo orçamento da União, a função transporte em 1981 contou com um montante de recursos referente a 17,1% do total dos recursos destinados às 16 funções do Governo (PORTO NETO, 1984, p. 82).

Aliás, o propósito dos investimentos em transportes pela EBTU nunca havia sido a promoção do sistema urbano intrarregional. Em sua criação, juntamente com o Sistema Nacional de Transportes Urbanos, esclarecia-se a sua competência de regular “o conjunto dos sistemas metropolitanos e sistemas municipais nas demais áreas urbanas, vinculados à execução das políticas nacionais dos transportes e do desenvolvimento urbano” (BRASIL, 1975b, Art. 3º).

No âmbito específico do Programa Nacional, os motivos que levaram os projetos a priorizarem os impactos locais no pós-1979 estão relacionados aos objetivos de “indução”, pois “[...] claramente era um programa meio, indutor e indicativo. [...] A crença no princípio indutor, fez com que se seguisse uma estratégia de desenvolvimento urbano deslocada de uma estratégia

²⁴⁹ Anteriormente conhecida como *Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes* – GEIPOT, quando foi convertida em empresa por meio da Lei nº 5.908, de 20 de agosto de 1973.

de mudança da economia regional” (FAUUSP, 1984a, p. 26). Na prática no pós-1979, a Indução era entendida como a instalação de alguns poucos projetos típicos locais, esperando que “[...] as unidades produtivas aí localizadas se transformem ou que novas cidades se instalassem lá a fim de explorar os recursos regionais disponíveis” (FAUUSP, 1984a, p. 27).

A indução fazia crer que projetos típicos locais seriam capazes de aglomerar outros, promovendo, assim, o impacto regional desejado. Segundo a FAUUSP (1984), essa estruturação teórica possuía ao menos duas falhas: 1) não era possível garantir que os projetos locais seriam coordenados para determinado setor ou que promoveriam alguma fatia da economia regional, muito menos que esses investimentos tirariam proveito dos recursos locais. Isto é, a concentração de projetos típicos locais no máximo garantiria alguma economia de escala, desde que outros empreendedores vissem vantagens nas cidades selecionadas pelo Programa Nacional.

Aí se encontram uma das principais limitações do programa, pois estas iniciativas não dependem unicamente da ação do Município; são decisões empresariais que, respondem a lógica do mercado, e, no caso de empresas e órgãos públicos nacionais, respondem uma vontade política exterior aos dois agentes interessados – CNDU e Município (FAUUSP, 1984a, p. 27)²⁵⁰.

2) Promover a aglomeração de projetos típicos locais não é verdadeiramente conceber um planejamento do ponto de vista regional, que exige pensar além dos nós de desenvolvimento, considerando a forma de interligação sistêmica dos polos de desenvolvimento intrarregional.

Embora o Programa não objetivasse investir principalmente em projetos típicos locais, essa foi sua realidade prática, cuja explicação exige que se resgatem os convênios firmados entre Estado e Municípios com a União. Não se pretende aqui fazer compilado e promover avaliações, mas sim explicar as alterações de percurso do Programa Nacional. Com isso, busca-se enriquecer o entendimento de como a política urbana voltada para as cidades de porte médio foi produzida durante aquelas décadas. Entende-se que modificações durante o processo de execução do planejamento são corriqueiras e, eventualmente, importantes para um relato histórico que objetiva entender o pensamento da época.

²⁵⁰ Não é objetivo da Tese avaliar se houve melhorias reais nas cidades selecionadas pelo Programa Nacional. Ainda assim, uma afirmação da FAUUSP é importante e reitera o argumento aqui apresentado: “Deve-se no entanto considerar que sem dúvida, os projetos implantados trouxeram melhorias para cidade como um todo e principalmente para populações residentes nas áreas mais carentes. Contudo tais Índices somente têm sensibilidade suficiente para captar mudanças muito maiores gerais. Neste caso, trata-se de mudanças localizadas relativas aspectos de manutenção e melhorias urbanas, não dizendo respeito a mudanças significativas no contexto econômico-produtivo, condições necessárias para alterar o quadro de crescimento espontâneo do Município [...]” (FAUUSP, 1984a, p. 30).

Uma leitura preliminar dos convênios permite perceber com clareza que havia uma integração entre o Programa Nacional e o Plano Nacional de Saneamento – Planasa gerido pelo BNH. Aliás, os seus objetivos por vezes eram semelhantes, especialmente dedicando-se à melhoria da qualidade de vida urbana. Segundo estudos da época, cabia ao Planasa:

- a) eliminação do *déficit* no setor de saneamento básico através de programação adequada, que permita atingir o equilíbrio entre a demanda e a oferta desses serviços no menor tempo, com um mínimo de custo;
- b) manutenção, em caráter permanente, do equilíbrio atingido entre a demanda e a oferta de bens e serviços no campo do saneamento básico;
- c) atendimento a todas as cidades brasileiras, mesmo aos núcleos urbanos mais pobres;
- d) instituição de uma política tarifária de acordo com as possibilidades dos consumidores e com a demanda de recursos e serviços de forma a obter um equilíbrio permanente entre receita e despesa;
- e) instituição de uma política de redução de custos operacionais em função de uma economia de escala com reflexos diretos no esquema tarifário;
- f) desenvolvimento de programas de pesquisa, treinamento e assistência técnica (BNH, 1975, p. 39-40 apud ALMEIDA, 1977, p. 4).

O Planasa focou a eficiência do sistema de distribuição e tratamento de água e esgotamento sanitário, inserido em uma percepção maior do papel do BNH, na promoção de serviços intrínsecos à função Habitação. O seu objetivo central era, portanto, a melhoria da qualidade de vida das populações em todos os portes de cidades. Com a mesma perspectiva, cabia ao Programa Nacional, no pós-1979 com vertente intraurbana:

As cidades constituem os pontos de apoio de uma determinada configuração espacial. É nas cidades que se concentra a maior parcela da renda gerada pelo sistema econômico e a maior oferta de serviços básicos às populações.

Nestas condições o desenvolvimento urbano tem uma ligação direta com a organização do território nacional. Na medida em que o favorecimento de determinados pontos que disponham de vantagens locais regionais, em função de potencialidades naturais, humanas e econômicas, permite uma utilização mais racional do espaço e uma melhor divisão funcional do trabalho.

[...] **A melhoria das condições de vida**, sobretudo nos aspectos de educação e saúde, aliada ao estímulo às atividades produtivas e à criação de empregos **nas cidades de porte médio** e nos pequenos núcleos urbanos deverá reduzir as migrações dessas cidades [pequenas] para os aglomerados metropolitanos (CNDU, 1979, p. 27, grifo nosso).

Nota-se que ambos concordavam com a necessidade de melhoria da qualidade de vida da população urbana, não sendo estranha sua aproximação para investimentos coordenados.

Entretanto, não foi possível confirmar que os investimentos do Planasa tenham sido alterados nas cidades de porte médio por determinação do Programa Nacional. Ao contrário, infere-se que o Programa Nacional não reorientou os investimentos do BNH, seja: 1) na ampliação dos recursos do banco para as cidades selecionadas ou 2) na coordenação de investimentos.

Somente na modalidade CPM/BIRD houve alguma ingerência, já que o BNH foi levado a implementar uma linha de crédito especial para as cidades participantes, que cobriria os 30% de contrapartida obrigatória aos estados e municípios. A criação da linha de crédito não significou reorientação dos investimentos ou influência na política urbana do banco, mesmo porque o financiamento não era a fundo perdido e retornaria aos cofres do BNH para ser reinvestido.

Do ponto de vista da ampliação dos recursos, assim como atestaram avaliações posteriores ao Planasa (BORGES; PARENTE, 2008; COSTA, 1991; CYNAMON, 1986; GALVÃO JUNIOR; MONTEIRO, 2006; PINTO, 2003), os investimentos eram discriminatórios com prioridade no Sudeste e, ainda, “[...] mesmo no interior dessa região, o Planasa apresentaria um perfil também desigual: o estado de São Paulo receberia, em média, 83% dos recursos públicos entre 1969 e 1980 e 65% a partir de 1981 [...]” (COSTA, 1991, p. 35).

Embora Costa (1991) tenha feito uma avaliação negativa do Planasa, devido a sua espacialidade, é importante destacar que os relatórios de avaliação realizados em meados da vigência do Plano apontaram que o Sudeste era a região com menor alcance relativo:

No Sudeste, em contraste, as expansões realizadas alcançam 43% da população-objeto, significando um atraso *vis-à-vis* as demais regiões, fato que pode ser atribuído, parcialmente, à dimensão de seu contingente urbano (ALMEIDA, 1977, p. 27).

Com esses resultados, que subsidiaram a atuação do BNH, esperava-se que o Banco reforçasse sua atuação na região, assim como aconteceu.

O enfoque localista, com projetos típicos locais focando o atendimento às demandas existentes, era o maior objetivo do Planasa, motivado pela:

[...] finalidade de resolver, de uma forma social, o problema cruciante da dificuldade e da inexistência de precariedade das habitações das classes menos favorecidas.

Reuniões sucessivas de técnicos mostraram que um dos principais, senão o principal problema da habitação, era falta de abastecimento de água e esgotos; em consequência, o BNH criou a carteira de saneamento, nascendo daí o PLANASA, Plano Nacional de Saneamento Básico, com objetivo de garantir a execução de um plano de Saneamento **autofinanciável através do retorno dos investimentos**, pela arrecadação de tarifas justas e sem ter de recorrer às dotações orçamentárias (CYNAMON, 1986, p. 143–144, grifo nosso).

A finalidade do Planasa explica a forma como foi realizada sua parceria com o Programa Nacional. Buscando ser autofinanciável, o Plano passou a investir em Companhias Estaduais de Saneamento, com arrendamento dos serviços aos municípios (BORGES; PARENTE, 2008). O modelo institucional definido pelo Planasa funcionava a partir da constituição pelos

Estados de “[...] empresas públicas ou sociedades de economia mista (Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs), que passaram a prestar os serviços nos Municípios, mediante a celebração de contratos de concessão” (PINTO, 2003, p. 4). Esse modelo era pré-requisito para acesso aos recursos do Planasa, o que resultou em 75% de municípios aderidos (GALVÃO JUNIOR; MONTEIRO, 2006), ampliando a possibilidade de acesso do Programa Nacional aos Municípios.

Contudo, as concessionárias CESBs não eram reguladas, os municípios não promoviam a “[...] fixação de metas de qualidade e de atendimento. Desta forma, os contratos de concessão privilegiavam as concessionárias negando aos municípios qualquer controle sobre a execução dos serviços, a exemplo da política tarifária e das decisões sobre investimentos” (GALVÃO JUNIOR; MONTEIRO, 2006, p. 353). Houve pressões desempenhadas pelo BNH por meio dos instrumentos de liberação e corte de verbas, “todavia, a ausência de qualquer outro mecanismo de controle social limitava a imposição de regras ao sistema” (GALVÃO JUNIOR; MONTEIRO, 2006, p. 353).

O modus operandi do Planasa, portanto, impossibilitava que o Programa Nacional pudesse exercer interferência nos investimentos para alcançar seus objetivos. É por esse motivo que não se pode afirmar que os investimentos do Planasa – majoritários no setor de saneamento à época – foram coordenados com os desígnios do Programa Nacional nas cidades de porte médio, pois eles teriam ocorrido independentemente de alcançarem os objetivos gerais do Programa. O modelo institucional do Planasa combinava ainda mais com a modalidade CPM/BIRD, visto que uma das principais ingerências do BIRD foi a necessidade de “recuperação dos investimentos”²⁵¹, assim como previsto no Planasa por meio das empresas estaduais.

Contraditoriamente, apesar de ter investido – ou pretendido investir – em projetos típicos locais, o objetivo geral do Programa Nacional no pós-1979 ainda era a formação de um sistema urbano intrarregional, o que gerou diversos conflitos entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial na gestão da modalidade CPM/BIRD, o que será melhor explicado no próximo Capítulo 7.

²⁵¹ O assunto da recuperação dos investimentos está mais bem explicado no próximo Capítulo 7.

Capítulo 7

CPM/BIRD ou MSC Project? Ingerência do Banco Mundial, inovação do Governo Federal, o caso do CPM/BIRD-AUV e a modalidade CPM/BIRD

“On balance, the MSC Project was an innovative operation which had an important influence on the way urban development was approached by the Brazilian Government in the late 1970s and early 1980s” (THE WORLD BANK, 1989, p. 41, tradução em nota de rodapé, grifo nosso)²⁵².

O Capítulo 5 e o Capítulo 6 apresentam um panorama do Programa Nacional e das tensões internas na tentativa de implementação pelo Governo Federal. Esse contexto gerou consequências nos âmbitos estaduais e municipais no momento da sua execução, cujas tensões específicas também geraram particularidades nos Subprojetos locais. Por esse motivo, importa apresentar como foram programados os planos de intervenções locais derivadas das exigências do Programa Nacional, especialmente na modalidade CPM/BIRD, que recebeu mais recursos e programação mais robusta. O CPM/BIRD foi uma modalidade do Programa Nacional e não pode ser entendido fora do contexto do Programa originário desde 1976. Ele não representava uma alternativa ao Programa Nacional, mas sim uma parte da programação geral empreendida pelo MINTER para viabilizar uma política voltada às cidades de porte médio. Sua principal característica foi o empréstimo concedido pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD ao Governo Brasileiro para implementação do Programa Nacional.

O BIRD conhecia o preocupante endividamento brasileiro no final da década de 1970²⁵³ e os riscos envolvidos em qualquer empréstimo ao Brasil, ainda assim, apostava no dinamismo da economia, afirmando: “Em resumo, o Brasil é uma economia dinâmica, altamente diversificada e resiliente, na qual os formuladores de políticas demonstraram repetidamente sua

²⁵² A epígrafe foi mantida em inglês para indicar a força da ingerência do BIRD anglófono sobre a operação do Programa Nacional no Brasil. Tradução nossa: “Em suma, o CPM/BIRD foi uma operação inovadora que teve uma influência importante na maneira como o desenvolvimento urbano foi abordado pelo governo brasileiro no final dos anos 70 e início dos anos 80”.

²⁵³ No Relatório de recomendação do Presidente Executivo, lê-se: “Apesar do esforço bem-sucedido de restringir as importações após o aumento dos preços do petróleo, a manutenção de altas taxas de crescimento após 1973 exigiu um aumento substancial no endividamento externo do Brasil. No final de 1978, o total da dívida externa pública e privada havia subido para US \$ 41,0 bilhões, em comparação com US \$ 12,6 bilhões no final de 1973” (THE WORLD BANK, 1979b, p. 4 tradução nossa). Traduzido do original em inglês: “Despite the successful effort to restrict imports after the rise in oil prices, the maintenance of high growth rates after 1973 has required a substantial increase in Brazil’s external indebtedness. By the end of 1978, the total of public and private external debt outstanding had risen to US\$41.0 billion, as compared to US\$12.6 billion at the end of 1973”.

capacidade de se adaptar às mudanças nas circunstâncias, quando necessário” (THE WORLD BANK, 1979b, p. 5, tradução nossa)²⁵⁴.

As negociações para o empréstimo tiveram início em julho de 1977, ainda na gestão da CNPU, numa iniciativa do Governo brasileiro, que abordou o BIRD buscando “a possibilidade de financiar uma parte do seu programa nacional de cidade de porte médio em julho de 1977” (THE WORLD BANK, 1989, p. 48, tradução nossa)²⁵⁵. Segundo os relatórios oficiais do Banco Mundial:

Em 1977, o Governo, por meio do Ministério do Planejamento e da CNPU, começou a trabalhar com o Banco na preparação de um projeto adequado para financiamento do Banco. Foram desenvolvidos procedimentos para a seleção de cidades e avaliação e supervisão de subprojetos, e foram tomadas providências para a participação de vários Órgãos Setoriais Federais e instituições locais (THE WORLD BANK, 1979b, p. 12).

A primeira visita ao Brasil para preparação de estudos foi realizada em julho de 1977, pelo período de uma semana. Outras três com o mesmo objetivo foram realizadas em agosto de 1977 e maio, setembro e outubro de 1978, com elaboração da Avaliação²⁵⁶ em novembro de 1978, envolvendo cinco pessoas do BIRD (vide Tabela 26). Como resultado dessa primeira aproximação, durante os anos subsequentes, o BIRD iniciou estudos e elaborou a proposta do que viria a ser o CPM/BIRD. “O projeto foi preparado rapidamente e estava pronto para avaliação em novembro de 1978, apenas dez meses após a primeira missão de identificação do Banco” (THE WORLD BANK, 1989, p. 48, tradução nossa)²⁵⁷.

²⁵⁴ Traduzido do original em inglês: “In summary, Brazil is a dynamic, highly diversified, and resilient economy in which policy makers have demonstrated repeatedly their ability to adjust to changing circumstances when needed”.

²⁵⁵ Traduzido do original em inglês: “the possibility of financing a slice of its national MSC program in July 1977”.

²⁵⁶ “Avaliação” é um termo utilizado pelo BIRD, que significa a elaboração de uma proposta contendo minimamente seus objetivos, os recursos financeiros e a sua viabilidade.

²⁵⁷ Traduzido do original em inglês: “The project was prepared expeditiously and was ready for appraisal by November 1978, only ten months after the first Bank identification mission”.

Tabela 26: Missões ao Brasil para o CPM/BIRD

	Mês/Ano	No. de Semanas	No. de Pessoas	Equipe por semanas	Data do Relatório	Classificação Performance
Preparação	7/77	1	1	1	4/8/77	na
	8/77	3	3	8,5	23/8/77	na
	5/78	2	3	6	24/5/78	na
	9/78	2,5	4	10	22/9/78	na
	10/78	1,5	4	6	30/10/78	na
<i>Subtotal</i>				31,5		
Avaliação	11/78	52,5	9	45	21/5/79	na
<i>Subtotal</i>				45		
Supervisão	7/79	1	2	2	9/8/79	na
	8/79	2	6	12	17/9/79	1/na
	11/79	2,5	6	15	19/12/79	½
	3/80	3	7	21	16/4/80	1/1
	12/80	1	4	4	19/1/81	½
	3/81	1	3	3	10/4/81	na
	6/81	2	3	6	10/7/81	2/1
	11/81	1	2	2	20/1/82	1/1
	4/82	3	3	9	28/5/82	2/1
	10/82	2	2	4	28/10/82	2/1
	2/83	1	2	2	18/3/83	2/1
	7/83	1	2	2	31/8/83	2/1
	12/83	2,5	2	5	23/2/84	2/1
	6/84	1	2	2	2/7/84	2/1
	12/84	1	2	2	21/1/85	2/2
	7/85	2	1	2	13/8/85	1/na
	5/86	3	2	6	24/6/86	1/na
	11/86	2	1	2	12/12/86	1/na
	<i>Subtotal</i>				101	
TOTAL				177,5		

Fonte: (THE WORLD BANK, 1989, p. 5, tradução nossa). Conferir original nos Anexos.

Essas primeiras visitas eram missões para reconhecimento e coleta de informações sobre o Brasil, para as primeiras propostas do BIRD para o Programa Nacional em 1978. Como resultado final, foi elaborado o:

[...] relatório intitulado "Relatório de Avaliação de Pessoal de um Projeto de Cidades de Porte Médio" (No 2361-BR) foi distribuído separadamente pelos Diretores Executivos. As negociações com o Mutuário foram realizadas em Washington, DC, de 23 a 27 de abril de 1979. O Governo Federal foi representado pelo Sr. Roberto Cavalcanti e a SDU pelo Sr. Ricardo Militão de Moraes (THE WORLD BANK, 1979b, p. 12–13)²⁵⁸.

²⁵⁸ Traduzido do original em inglês: "In 1977, the Government, through the Ministry of Planning and CNPU, started working with the Bank in the preparation of a project suitable for Bank financing. Procedures were developed for the selection of cities and appraisal and supervision of subprojects, and arrangements were made for the participation of various federal sectoral agencies and local institutions. The proposed project was appraised by a Bank mission in November 1978; a report entitled "Staff Appraisal Report of a Medium-Sized Cities Project" (No. 2361-BR) is being circulated separately to the Executive Directors. Negotiations with the Borrower were held in Washington, D.C. from April 23 to April 27, 1979. The Federal Government was represented by Mr. Roberto Cavalcanti, and SDU by Mr. Ricardo Militão de Moraes. A supplementary project data sheet, including a timetable of key events and a summary of special conditions, is attached as Annex III". O Ministério do Planejamento citado trata-se da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR.

O CPM/BIRD foi, então, oficialmente iniciado em 20 de junho de 1979, a partir da assinatura do “Contrato de Empréstimo”.²⁵⁹ Para tanto:

Um grupo inicial de cidades secundárias foi selecionado no Nordeste (Natal, Campina Grande, Petrolina / Juazeiro, Montes Claros). Sudeste (Juiz de Fora, Vitória) e Sul (Florianópolis, Pelotas), com base em critérios que incluíam potencial de crescimento econômico local, capacidade administrativa, comprometimento com os objetivos do programa e capacidade de preparar projetos de investimento. Outras cidades do Nordeste (Teresina / Timon), Sudeste (São José do Rio Preto) e Centro-Oeste (Campo Grande) foram adicionadas durante o curso da implementação do projeto, a fim de fazer pleno uso dos fundos de empréstimos disponibilizados pelo Banco. As cidades e aglomerações participantes variaram em população de aproximadamente 180.000 a 450.000 em 1980 (THE WORLD BANK, 1989, p. 9, tradução nossa)²⁶⁰.

Desde o início, durante a gestão MINTER, a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano – SDU/MINTER era o contato brasileiro do BIRD, que não fazia contato direto com municípios e estados. Esta prática foi condição do BIRD, segundo a Auditoria realizada em 1989, para que fosse possível

Uma abordagem "hands-off" com maior dependência dos governos municipais das próprias CPMs, como atualmente adotada nos atuais Projetos de Desenvolvimento Municipal financiados pelo Banco no Brasil, teria sido prematura, dada a condição debilitada das finanças e administração municipais naquele momento (THE WORLD BANK, 1989, p. 47, tradução nossa)²⁶¹.

Isto se justificava, pois, à época, o Brasil vivia uma experiência de centralidade e, embora o controle estivesse fragmentado no final da década de 1970, os recursos orçamentários continuavam concentrados nas mãos do Governo Federal, sendo os municípios fortemente dependentes de transferências federais no campo urbano, como o BNH e a EBTU. O BIRD então considerou que um contato direto com os Estados e Municípios poderia gerar um enfraquecimento do CPM/BIRD (THE WORLD BANK, 1989).

²⁵⁹ Traduzido de “Loan Agreement: medium-sized cities project”.

²⁶⁰ Traduzido do original em inglês: “An initial group of secondary cities was selected in the Northeast (Natal, Campina Grande, Petrolina/Juazeiro, Montes Claros). Southeast (Juiz de Fora, Vitoria) and South (Florianopolis, Pelotas) on the basis of criteria which included local economic growth potential, administrative capability, commitment to program objectives and capacity to prepare investment projects. Additional cities in the Northeast (Teresina/Timon) Southeast (Sao Jose do Rio Preto) and Center West (Campo Grande) were added during the course of project implementation in order to make full use of available Bank loan funds. The participating cities and agglomerations varied in population from roughly 180,000 to 450,000 in 1980”.

²⁶¹ Traduzido do original em inglês: “A 'hands-off' approach with greater dependence upon the municipal governments of the MSCs themselves, such as currently being espoused in current Bank financed Municipal Development Projects in Brazil, would have been premature, given the debilitated condition of municipal finances and administration at that time”.

Deve-se considerar que o Programa Nacional foi uma necessidade apresentada pela SDU/MINTER ao CNDU, que o aprovou e o incluiu como Política Urbana voltada às cidades de porte médio na Resolução 003/1979²⁶². Obviamente, a SDU/MINTER apresentou o Programa Nacional ao CNDU somado à parceria com o BIRD, daí a importância da SDU/MINTER na segunda vertente intraurbana do Programa Nacional. Segundo os relatórios oficiais das atividades do CNDU, na primeira reunião, o Conselho “[...] tomou conhecimento da: i) assinatura de contrato com o Banco Mundial para apoio ao Programa Especial de Cidades de Porte médio o qual abrange, de início, oito cidades” (CNDU, 1982, p. 15). Nessa reunião, foram assinados os convênios com os Órgãos Setoriais Federais – OSFs – a saber, BNH, CEBRAE, Ministério do Trabalho/SINE, COBAL, EBTU –, que faziam parte do apoio às atividades do Programa Nacional pós-1979.

O início de fato do Programa Nacional na modalidade CPM/BIRD somente ocorreu em 1980, conforme noticiado na mídia:

Como primeira etapa de intervenção integrada em cidades estrategicamente selecionadas, visando maior adequação entre a capacidade potencial de microrregiões e a distribuição espacial da população urbana nacional, o Ministério do Interior já definiu o Projeto de Cidades de Porte Médio, que será executado a partir de 1980 (A GAZETA, 1979, p. 3).

O que adiou seu início para 1980 foi a redução da disponibilidade orçamentária e a transferência de competência da questão urbana da SEPLAN-PR para o MINTER. Embora esses fatores tenham gerado um distanciamento de três anos entre os primeiros contatos e a chegada dos recursos de empréstimo, ainda assim, foi a necessidade de inserção de novas fontes de investimentos, fruto do esgotamento financeiro, que o principiou. A revista P&D alertou para esse contexto, quando o esgotamento financeiro havia chegado a um estágio crítico em 1979:

Os empréstimos do Banco Mundial (Bird) ao Brasil, no próximo ano fiscal, de julho deste ano até junho do ano que vem, deverão chegar a US\$ 970 milhões, segundo revelou a Coordenadoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. Segundo essa fonte, o Brasil está encontrando dificuldades para o lançamento de bônus no exterior, pois os mercados encontram-se retraídos. Ao contrário do ano passado, quando, desta forma, ingressaram no País recursos da ordem de US\$ 938 milhões, para este ano as estimativas são de um montante bem menor. [...] Quanto aos financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid) nos próximos três anos, eles estão limitados a US\$ 250 milhões para o Brasil, Argentina e México, que têm saindo os maiores tomadores destes créditos nos últimos anos (SEPLAN-PR, 1979d, p. 4).

²⁶² O acordo foi assinado no mesmo período da primeira reunião do CNDU, no dia 13 de junho de 1979.

Foi nesse contexto de diminuição dos empréstimos que o BIRD ingressou no Programa Nacional. Segundo Soares (2000), na perspectiva do Brasil, havia motivos para insistir nesta contratação, visto que:

As justificativas [à época] para a contratação desses recursos [com o BIRD a partir de 1980] explicitam que eles são necessários e vantajosos para o país, principalmente, porque são contratados em quinze anos, e, em média, o país tem de três a cinco anos de carência, e de dez a doze anos para realizar a amortização, e porque são onerados por uma taxa de juros compatível com o nível praticado no mercado internacional, uma vez que essa taxa corresponde ao custo de captação do Banco Mundial acrescido de um 'spread' de 0,5% (SOARES, 2000, p. 104).

O empréstimo foi concedido à Secretaria Geral do Ministério do Interior – SG/MINTER representando o Governo Brasileiro – pelo BIRD. A SDU/MINTER foi a responsável por gerenciar o Programa Nacional após a transferência das competências da SEPLAN-PR para o MINTER. Considerando que o pessoal da Secretaria Executiva da CPNU foi transferido quase integralmente para a SDU/MINTER e, portanto, tinha conhecimento do funcionamento e das tratativas com o Banco, eles assumiram a coordenação dessa nova modalidade com o BIRD.

O empréstimo foi programado no valor de US\$ 70 milhões (THE WORLD BANK, 1979c), com custo final desembolsado de US\$ 150 milhões (THE WORLD BANK, 1997, p. 19). Isso representaria 35% do total dos investimentos no CPM/BIRD, sendo outros 35% investidos pelo Governo Federal a fundo perdido e 30% em contrapartida dos estados e municípios por meio de contrato de empréstimo com o BNH. Na prática, o Governo Federal investiu menos do que o devido, os municípios investiram mais para suplantar, e os US\$ 70 milhões representaram 47% do total aplicado (THE WORLD BANK, 1989)²⁶³.

Os recursos eram transferidos para o MINTER em conta exclusiva específica para cada Subprojeto, mediante Convênios que eram assinados entre União, Estado, Município(s), Intervenientes e BIRD. Os Subprojetos eram a forma como o MINTER e o BIRD espacializavam o Programa no território nacional. Cada cidade ou aglomerado urbano – representado pelo Governo do Estado e os Municípios participantes – era considerado um

²⁶³ Conforme afirmou o BIRD: “A queda no valor real dos recursos racionais de contrapartida também significou que o empréstimo total desembolsado pelo Banco de US \$ 70 milhões, originalmente destinado a representar apenas 35% dos custos totais do projeto, na verdade correspondeu a cerca de 47% desses custos no fechamento” (THE WORLD BANK, 1989, p. 16, tradução nossa). Traduzido do original em inglês: “The fall in the real value of rational counterpart resources also meant that the fully disbursed Bank loan of US\$70 million, which was originally intended to represent only 35% of total project costs, in effect corresponded to some 47% of these costs at closing”.

Subprojeto, que comportaria um conjunto de intervenções previamente definidas com base no “Perfil da Cidade”²⁶⁴.

O BIRD promoveu no Programa Nacional na modalidade CPM/BIRD uma “ingerência”, conforme definido por Steinberger e Bruna (2001), a qual pode ser caracterizada como uma intervenção nos processos de condução do Programa Nacional lançado em 1976. O papel do BIRD tinha como premissa a reconceituação e redimensionamento do Programa Nacional, a redefinição dos métodos para elaboração dos perfis individuais das cidades, a implementação de estratégias multissetoriais, a elaboração da avaliação do primeiro conjunto de cidades selecionadas, a supervisão bancária e a orientação da equipe da coordenação central brasileira quanto aos problemas que surgiriam durante a implementação. Segundo o BIRD, estes seriam pontos positivos na sua ingerência, tanto que:

De maneira geral, muito do que foi inovador no projeto (por exemplo, a abordagem integrada ao planejamento do desenvolvimento urbano local, metas de pobreza, critérios de elegibilidade específicos do setor, soluções de design de menor custo, estabelecimento de fundos de desenvolvimento municipais etc.) foi amplamente introduzido por orientação do Banco ou com apoio do Banco (THE WORLD BANK, 1989, p. 39, tradução nossa)²⁶⁵.

Dentre as sugestões dos Termos do Acordo do Empréstimo, constava que o MINTER deveria incluir no “projeto com os estados e municípios as convenções que o Banco julgar necessárias”, e que o “desembolso para cidades não avaliadas pelo Banco estará sujeito à aceitação pelo Banco de um relatório de avaliação preparado pela SG / MINTER” (THE WORLD BANK, 1979a, p. 48, tradução nossa)²⁶⁶.

Outra ingerência foram as exigências de recuperação dos investimentos, originalmente estimados em 29% do total (THE WORLD BANK, 1979b). Os agentes locais – especialmente as OSFs – questionavam isso frequentemente, pois:

[...] a equipe brasileira do CPM/BIRD considerou o Banco muito rigoroso ou inflexível, incluindo sua insistência na avaliação econômica de uma taxa interna de recuperação dos investimentos adequada para todos os

²⁶⁴ O termo será mais bem definido à frente. Faz parte do conjunto de documentos obrigatórios para contratação do CPM/BIRD pelos municípios.

²⁶⁵ Traduzido do original em inglês: “More generally, much of what was innovative under the project (e.g. the integrated approach to local urban development planning, poverty targeting, sector-specific eligibility criteria, least cost design solutions, the establishment of municipal development funds, etc.) was largely introduced through Bank orientation or with Bank support”.

²⁶⁶ Traduzido do original em inglês: “SG/MINTER will include in the project agreements with the states and municipalities such covenants as the Bank may judge necessary”. Original do acréscimo: “Disbursement for cities not appraised by the Bank will be conditional upon acceptance by the Bank of an appraisal report prepared by SG/MINTE”.

subprojetos, muitos dos quais eram vistos como eminentemente sociais por natureza (THE WORLD BANK, 1989, p. 39, tradução nossa)²⁶⁷.

Por sua vez, Luís Henrique Cavalcanti Fragomeni – que era conselheiro do Gabinete do Ministério do Interior – detalhou o impacto da obrigatoriedade de recuperação dos investimentos sobre as relações interinstitucionais brasileiras:

No geral, as relações entre as várias agências responsáveis pela supervisão do CPM/BIRD em diferentes níveis de varredura são consideradas cordiais. No entanto, os problemas decorrentes da aceitação de modelos de recuperação dos investimentos apresentados pela equipe do Banco para os projetos que tinham caráter eminentemente social, e as sobreposições e os conflitos dentro do sistema de supervisão quádruplo (com mais de 20 agências envolvidas, incluindo o Banco, Federal e agências estaduais e federais do setor e órgãos locais) foram um pouco velados por trás do uso da palavra "sem problemas" para caracterizar as relações interinstitucionais (THE WORLD BANK, 1989, p. 74, tradução nossa)²⁶⁸.

A justificativa do BIRD para a ingerência era de que, no Brasil, “o Banco Mundial procurou ajudar o Governo a alcançar vários objetivos importantes de desenvolvimento, que são interdependentes e complementares”, apoiando, para tanto, o desenvolvimento institucional e a “reforma de políticas destinadas a desenvolver políticas e procedimentos racionais, estabelecer coordenação e controle adequados, ajudar a maximizar a poupança pública e garantir que sejam utilizados economicamente por meio da seleção racional de projetos de investimento” (THE WORLD BANK, 1979b, p. 7, tradução nossa)²⁶⁹.

Considerando as intervenções e ingerências do BIRD, o Programa Nacional assumiu, segundo o Roteiro (SDU/MINTER, 1979) de instruções aos Estados e Municípios para a contratação do CPM/BIRD junto ao MINTER, o seguinte objetivo:

²⁶⁷ Traduzido do original em inglês: “Brazilian MSC Project staff felt the Bank was too rigorous or inflexible, including its insistence on the economic evaluation of, and an adequate internal rate of return for, all subprojects, investments, many of which were seen as being eminently social in nature”.

²⁶⁸ Traduzido do original em inglês: “Overall, relations among the various agencies responsible for MSC supervision at different level scan be said to have been cordial. Nevertheless, the problems arising over the acceptance of investment recovery models presented by the Bank staff for projects that were eminently social in character, and the overlapping and conflicting interchanges within the quadruple supervision system (with over 20 agencies involved, including the Bank, federal and state agencies in the sector, and local bodies) have been somewhat veiled behind the use of the word "smoothly" to characterize inter-institutional relations”.

²⁶⁹ Traduzido do original em inglês: “In its lending to Brazil, the Bank has sought to help the Government achieve a number of important development objectives which are interdependent and complementary” [...] “Another of the Bank's lending objectives in Brazil is to support institutional development and policy reform designed to develop rational policies and procedures, establish adequate coordination and control, and help maximize public savings and ensure that they are used economically through rational selection of investment projects”.

Intervenção no espaço físico-territorial e nos sistemas econômicos e sociais das cidades secundárias, através do financiamento de obras e de serviços de infra-estrutura e serviços urbanos, geração de emprego e renda e administração municipal. Tal intervenção visa reduzir os custos sociais de um processo rápido de urbanização, reorientar os fluxos migratórios que se destinam às áreas metropolitanas e redistribuir recursos em favor das cidades médias e em especial de seus **habitantes mais pobres** (SDU/MINTER, 1979, grifo nosso)²⁷⁰.

Com esse propósito, após assumir as competências da questão urbana, o CNDU, em conjunto com a SDU/MINTER e o BIRD, tornou evidente que sua política para cidades de porte médio se voltava para a redução da pobreza urbana. O BIRD orientou tal perspectiva ao afirmar que o papel do CPM/BIRD na consolidação dos objetivos do Programa Nacional era um complemento das

[...] tentativas de mudar a distribuição da população [que] precisam ser complementadas por programas tecnicamente sólidos que atinjam mais diretamente os problemas dos pobres urbanos – a falta de infraestrutura e serviços urbanos básicos e a falta de oportunidades de emprego. Dada a escala dos problemas urbanos na maioria dos países da América Latina e a escassez de fundos disponíveis para investimento, o Banco optou por concentrar seus esforços em setores-chave e canalizar seus recursos através de instituições intermediárias no âmbito federal (THE WORLD BANK, 1979a, p. 4, tradução nossa)²⁷¹.

Ao revisar os objetivos do Programa Nacional anterior a 1979, o BIRD considerou que, em um nível mais global, as metas indicavam “a reorientação dos fluxos migratórios para longe das principais regiões metropolitanas”. Contudo, tratava-se de um objetivo “não-realista”²⁷², sendo mais conveniente que o CPM/BIRD objetivasse “[...] **fortalecer uma tendência existente e fornecendo** a infraestrutura e o emprego necessários antes que a situação saia

²⁷⁰ O Roteiro (SDU/MINTER, 1979) foi acessado por meio da documentação do CPM/BIRD-AUV de Vitória/ES e pode ter recebido adaptações do Fundação Jones dos Santos Neves – FJSN, que um ano depois passou a se chamar Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN. Não foi localizado o documento original, que não possui data de elaboração ou publicação. Foi catalogado pela biblioteca do IJSN em 1981. O documento cita que o CPM/BIRD seria financiado pelo FNDU e, considerando que em 1980 já se sabia de sua extinção, é de se esperar que fosse anterior a esse ano. Devido ao seu conteúdo, infere-se que este foi o primeiro documento com instruções a que o IJSN teve acesso e, portanto, deve datar de 1979, quando o CNDU assumiu as competências da CNPU.

²⁷¹ Traduzido do original em inglês: “[...] attempts to change the distribution of population need to be complemented by technically sound programs that reach more directly the problems of the urban poor –the lack of basic urban infrastructure and services and the lack of employment opportunities. Given the scale of the urban problems in the largest country in Latin America and the scarcity of funds available for investment, the Bank has chosen to concentrate its efforts in key sectors and channel its resources through intermediaries at the federal level”.

²⁷² Nas palavras do BIRD: “It would be unrealistic, however, to place too great an emphasis on the migration diversion impact of the MSC program” (THE WORLD BANK, 1979a, p. 5).

do controle” (THE WORLD BANK, 1979a, p. 5, grifo nosso, tradução nossa)²⁷³. A “tendência” a que o BIRD se referia era o crescimento populacional maior das cidades de porte médio em relação às metrópoles.²⁷⁴ Disso, pode-se inferir três posicionamentos do BIRD: 1) o controle intrarregional não era possível com os mecanismos financeiros e programáticos do Programa Nacional, sendo imprópria a ideia de “indução”; 2) o crescimento da população das cidades de porte médio era irrefreável, sendo papel do Estado dar “força” e “fornecimento” à condição urbana que se avizinhava; 3) a estratégia adequada para o fortalecimento e fornecimento às cidades de porte médio, antes que a “situação saísse do controle”, era a intervenção na escala intraurbana.

Isso não significou que as antigas premissas de intervenção intrarregional do Programa Nacional seriam abandonadas na modalidade CPM/BIRD. Outro documento interno da SDU/MINTER destacou que uma das metas era:

O Projeto CPM/BIRD como instrumento de política de organização territorial e desenvolvimento urbano do país, objetiva, a criação de novos pontos de desenvolvimento no território nacional, o estímulo à desconcentração das atividades econômicas e da população, a criação de novas oportunidades de emprego, a redução das disparidades **interregionais** e interpessoais de renda, visando a desconcentração e interiorização do desenvolvimento nacional (SDU/MINTER, 1979, p. 7, grifo nosso).

Esse objetivo era baseado, segundo o Roteiro (SDU/MINTER, 1979), nos “Estudos e Propostas para Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano do Brasil” de junho de 1979 (CNDU, 1981).²⁷⁵ De fato, esse estudo apresentava como objetivo da Política Urbana: “[...] uma distribuição espacial mais adequada do desenvolvimento econômico, contribuindo para uma melhor integração do território nacional e para uma diminuição das disparidades inter-regionais e interpessoais de renda [...]” (CNDU, 1981, p. 82).

Nesse momento inicial, o CPM/BIRD, aprovado pelo CNDU, aproximava-se de forma bastante evidente aos objetivos do Programa Nacional proposto pela CNPU em 1976. Tanto que, de

²⁷³ Traduzido do original em inglês: “At a more global level, it is hoped that the program will contribute to the reorientation of migratory flows away from the major metropolitan regions. It would be unrealistic, however, to place too great an emphasis on the migration diversion impact of the MSC program. Moreover, the high-growth tendency of medium-sized cities can be seen in the 1960-70 census data. At present growth rates, many will have populations of around a million in 20 years. Thus, the program is strengthening an existing trend and providing necessary infrastructure and employment before the situation gets out of hand”.

²⁷⁴ Essa leitura já foi explicada no Capítulo 1 desta Tese, inclusive foi o principal argumento justificativo para lançamento do “primeiro Programa” em 1975.

²⁷⁵ Edição consultada de 1981, texto original de 1979.

forma operativa, propunha que sua atuação seria por meio da intervenção “nos sistemas econômicos, social e físico-territorial, aqui vistos como subsistemas do núcleo urbano e de sua área de influência procura-se reforçar as potencialidades das cidades de porte médio de modo a serem alcançados os objetivo mais gerais propostos” (SDU/MINTER, 1979, p. 7). .

Os projetos de desenvolvimento urbano nas relações com o Brasil não eram comuns, à época, para o BIRD. Para o Banco, o CPM/BIRD “foi a primeira operação multissetorial de desenvolvimento urbano, bem como o primeiro projeto envolvendo exclusivamente cidades de porte médio, no Brasil” (THE WORLD BANK, 1989, p. 5, tradução nossa). O CPM/BIRD “foi apresentado à Diretoria pouco mais de um ano após o primeiro projeto de transporte urbano (Empréstimo 1563-BR) e menos de cinco meses após o Projeto de Áreas e Serviços e Habitação de Baixo Custo (Empréstimo 1654-BR)” (THE WORLD BANK, 1989, p. 1, tradução nossa).²⁷⁶ Por meio do CPM/BIRD, os objetivos do Banco e do Governo Brasileiro coincidiram parcialmente, visto que, originalmente, o Projeto refletia as duas prioridades. O CPM/BIRD:

[...] ocorreu no momento em que o governo se preocupava cada vez mais em conter o crescimento das maiores áreas metropolitanas, São Paulo e Rio de Janeiro – em parte fortalecendo regiões metropolitanas menores e cidades intermediárias – e quando o Banco decidiu orientar suas operações de desenvolvimento urbano em grande parte para o alívio da pobreza urbana (THE WORLD BANK, 1989, p. 5, tradução nossa)²⁷⁷.

Ainda nesse momento inicial, lançaram-se os componentes que poderiam ser financiados pelo CPM/BIRD e a que os municípios teriam acesso: 1) Geração de Emprego e Renda; 2) Infraestrutura Urbana e Comunitária; 3) Administração Municipal. Tais componentes eram os setores por onde se poderia investir com os recursos do CPM/BIRD e serviam de critérios para seleção dos subprojetos participantes pela MINTER, tendo sido definidos pelo BIRD, considerando sua perspectiva intraurbana de ação. Nota-se que houve um enxugamento dos setores de investimento em relação à modalidade anterior a 1979.

Para o BIRD, o componente Geração de Emprego e Renda tinha por objetivo:

²⁷⁶ Traduzido do original em inglês: “It was presented to the Board just over a year after the First Urban Transport Project (Loan 1563-BR) and less than five months after the Sites and Services and Low-Cost Housing Project (Loan 1654-BR)”.

²⁷⁷ Traduzido do original em inglês: “The MSC Project, accordingly, was the first multi-sectoral urban development operation, as well as the first project exclusively involving secondary cities, in Brazil. It came, moreover, at a time when the Government was increasingly concerned with containing the growth of the very largest metropolitan areas, Sao Paulo and Rio de Janeiro – in part by strengthening smaller metropolitan regions and intermediate cities – and when the Bank had decided to [sic] orient its urban development operations largely to the alleviation of urban poverty. The project reflects both of these priorities”.

[...] aumentar a produtividade e o emprego e melhorar os sistemas de distribuição de produtos para as atividades econômicas locais [... que] devem (a) sempre que possível, beneficiar os pobres urbanos, através da empregabilidade das pessoas pobres ou melhorando os sistemas de distribuição de produtos, como alimentos, consumidos pelas pessoas pobres e (b) incluir mecanismos para recuperar custos (THE WORLD BANK, 1979a, p. 11, tradução nossa)²⁷⁸.

Já na perspectiva da SDU/MINTER, o mesmo componente fazia parte da pretensão econômica, na tentativa de ligar “a economia da região, através de matérias primas e demanda por produtos acabados ou intermediários, além de efeitos multiplicadores na economia urbana e regional”, (SDU/MINTER, 1979, p. 7) com foco no fortalecimento das pequenas empresas e no mercado informal. Cumpria-se, nesta perspectiva, o principal objetivo legado da CNPU e do II PND – o desenvolvimento intrarregional –, o que divergia da pretensão do BIRD de centralizar esforços em benefício aos mais pobres na escala local.

No Roteiro (SDU/MINTER, 1979), indicava-se que todos os demais componentes deveriam estar articulados ao primeiro, sendo que o componente de Infraestrutura Urbana e Comunitária deveria promover melhorias físicas

[...] intimamente ligados [SIC] ao desenvolvimento da economia local, devendo formar a base indispensável ao aparecimento de novos empregos, geração e crescimento da renda. Assim, o espaço físico de cada cidade deverá ser apropriado não apenas para as suas funções tradicionais de habitação/ circulação/lazer [SIC], mas de forma decisiva para o desenvolvimento das atividades produtivas (SDU/MINTER, 1979, p. 8).

Faziam parte deste Componente os seguintes subcomponentes: Água, Esgoto e Sistemas Sépticos; Drenagem; Transportes, com investimentos de baixo custo; Coleta de Lixo; Urbanização de terrenos; Instalações comunitárias; Diversos, relativo a outros componentes destinados à melhoria de infraestrutura como iluminação pública, construção de muros de arrimo e escadarias. Assim como na perspectiva do componente Geração de Emprego e Renda, o BIRD indicava que os subcomponentes de Infraestrutura urbana e comunitária deveriam ter como prioridade os mais pobres.

Por sua vez, o componente Administração Municipal deveria fortalecer os municípios “para as tarefas de promoção do desenvolvimento local” (SDU/MINTER, 1979, p. 8), através de: Melhoramentos administrativos; Levantamentos cadastrais; Diversos, medidas que os

²⁷⁸ Traduzido do original em inglês: “The objectives of this category are to increase productivity and employment and to improve product distribution systems for local economic activities. General design principles followed are that components should (a) where possible, benefit the urban poor either through the employment of poor people or by improving distribution systems for products, such as food, consumed by poor people and (b) include mechanisms to recover costs”.

Municípios julgariam necessárias à melhoria e fortalecimento da máquina administrativa municipal. Neste componente, não havia divergência entre a SDU/MINTER e o BIRD.

As divergências apontadas acima foram amplificadas pelas diferenças na classificação de “cidade de porte médio”. Enquanto o governo brasileiro vinha relativizando o conceito desde meados da década de 1970 (cf. capítulo 1), o BIRD usava como parâmetro para classificação do porte das cidades somente a dimensão populacional. Isso ficou expresso em várias passagens dos relatórios do BIRD, especialmente quando caracterizou a urbanização brasileira, reduzindo o processo ao tamanho populacional dos portes das cidades, como se vê a seguir:

Uma característica marcante da recente urbanização, no entanto, tem sido o crescimento das cidades médias do Brasil. Durante os anos sessenta, as taxas de crescimento de cidades com populações de 100.000 a 200.000 ultrapassaram em larga margem as taxas de crescimento das áreas metropolitanas, indicando uma tendência de descentralização espontânea na estrutura urbana do Brasil. Em 1970, cerca de 15% da população urbana, cerca de 8 milhões de pessoas, viviam nas 200 cidades de médio porte do Brasil, com populações variando de 50.000 a 500.000 (THE WORLD BANK, 1979b, p. 9, tradução nossa)²⁷⁹.

Para o BIRD, as cidades de porte médio não eram parte do sistema urbano, mas sim uma geografia. Cada um desses componentes, divergências e diferenças conceituais assumiram contornos diferentes dependendo da cidade de porte médio que recebeu o Subprojeto. Não convém, nesta parte do texto, explicar as suas especificidades; reserva-se essa tarefa para o debate sobre o que foi o CPM/BIRD no Aglomerado Urbano de Vitória/AUV, que será apresentado à frente.

A partir desses componentes e com o esforço da base econômica e social das cidades de porte médio, a SDU/MINTER e o CNDU esperavam “ter efeitos positivos na reorientação dos fluxos migratórios que se destinam aos centros de maior porte e às regiões metropolitanas” (SDU/MINTER, 1979, p. 8). Assim, mesmo após 1979, ainda em seus momentos iniciais, o CNDU por meio da SDU/MINTER dava continuidade à leitura que a SEPLAN-PR fazia da questão urbana, baseando-se no controle das migrações internas. A diferença é que se realçou o objetivo de redistribuir os recursos em favor dos habitantes mais pobres das cidades inseridas no Programa.

²⁷⁹ Traduzido do original em inglês: “A striking characteristic of the recent urbanization, however, has been the growth of Brazil's medium-sized cities. During the sixties, growth rates of cities with populations of 100,000 to 200,000 exceeded by a large margin the growth rates of the metropolitan areas, indicating a spontaneous decentralization trend in Brazil's urban structure. By 1970, about 15% of the urban population, some 8 million people, lived in Brazil's 200 medium-sized cities with populations ranging from 50,000 to 500,000”.

Já para o BIRD, a escolha de alguns componentes e o recorte do CPM/BIRD foram motivadas:

Dadas as dimensões do país, a magnitude e a complexidade de seus problemas urbanos e a quantidade limitada de recursos disponíveis para investimento em cidades, a estratégia do Banco para o setor urbano no Brasil na época em que o CPM/BIRD foi aprovado implicava a concentração de esforços em subsetores específicos (isto é, saneamento básico, transporte e habitação de baixo custo) e a canalização de recursos por meio de Órgãos Setoriais Federais importantes para melhorar seus métodos de análise, aumentar seu foco na pobreza urbana e melhorar a coordenação interinstitucional (THE WORLD BANK, 1989, p. 2, tradução nossa)²⁸⁰.

Aliás, a expectativa do BIRD era exatamente a redução da pobreza. Já nesses momentos iniciais, o seu critério de seleção e objeto de análise em cada componente era: 1) Infraestrutura Urbana e Comunitária: “impacto sobre a **pobreza urbana**, proposta alternativas de atendimento, soluções de menor custo, estimativa de custos, retorno dos custos, capacidade de pagamento da população pobre, avaliação econômica e financeira”; 2) Geração de Emprego e Renda: “diretrizes gerais, relação com a demanda do mercado, capacidade gerencial, propostas alternativas de atendimento, solução de menor custo, avaliação econômica financeira, retorno dos custos de impacto sobre a **pobreza urbana**”; 3) Administração Municipal: “**Medidas complementares** e ações necessárias à execução de subprojetos [...] Agências envolvidas na execução de subprojetos [...]. Coordenação da execução [...]. Impacto da execução do Projeto nas finanças locais. Capacidade financeira das unidades executoras de Subprojetos” (SDU/MINTER, 1979, p. 5, grifo nosso).

Não se pode dizer, porém, que a redução da pobreza urbana era o único interesse do BIRD. Assim como outros organismos internacionais, este possuía especial interesse na eficiência da macroeconomia:

Os outros principais objetivos da estratégia de empréstimos do Banco na época eram aliviar a restrição cambial ao desenvolvimento brasileiro, apoiando projetos para expandir a capacidade de exportação e promover a substituição doméstica de importações e fornecer parte do capital de médio e longo prazo exigido pelo País (THE WORLD BANK, 1989, p. 2, tradução nossa)²⁸¹.

²⁸⁰ Traduzido do original em inglês: “Given the dimensions of the country, the magnitude and complexity of its urban problems and the limited amount of resources available for investment in towns and cities, the Bank’s strategy for the urban sector in Brazil at the time the MSC project was approved entailed the concentration of efforts in specific subsectors (i.e. basic sanitation, transport and low-cost shelter) and the channeling of resources through key federal intermediaries in order to improve their methods of analysis, increase their focus on urban poverty and enhance inter-institutional coordination”.

²⁸¹ Traduzido do original em inglês: “The other main goals of the Bank’s lending strategy at the time were to ease the foreign exchange constraint on Brazilian development by supporting projects to expand export capacity and promote domestic import substitution and to provide part of the medium and long-term capital required by the country”.

Esta afirmação foi feita em nota de rodapé da auditoria e não foi reafirmada ao longo dos demais documentos, o que demonstra que se tratava de um objetivo menor. Assim, no âmbito do desenvolvimento urbano, o maior propósito do BIRD era a redução da pobreza urbana.

Para o BIRD, o Programa tinha como objetivo maior aumentar a eficiência do Programa Nacional, considerando que, para atingir os objetivos traçados em 1976, os programas deveriam “[...] canalizar subsídios federais para cidades de porte médio, a fim de implementar **pacotes de investimentos coordenados** de infraestrutura física, social e econômica”. Foi por esse motivo que “o escopo substantivo do programa foi posteriormente ampliado **por insistência do Banco**, para dar maior ênfase à geração de emprego e renda e à melhoria da administração municipal” (THE WORLD BANK, 1989, p. 5, tradução nossa, grifo nosso).²⁸²

Para financiamento, o Banco indicou que os recursos dos empréstimos e da contrapartida seriam transferidos em uma subconta específica no Banco do Brasil. Porém, efetivamente, os recursos tiveram origem de diversos participantes, seguindo o comportamento do Programa Nacional de 1976 como um “programa mosaico” (cf. Parte B). Em Auditoria em 1989, o BIRD afirmou que “na prática, os recursos do projeto foram transferidos do governo federal de várias maneiras diferentes, dependendo do tipo de investimento envolvido” (THE WORLD BANK, 1989, p. 13, tradução nossa)²⁸³. Dentre tais participantes, destacavam-se, segundo o Roteiro (SDU/MINTER, 1979), o “BIRD/Governo Federal”²⁸⁴, BNH, EBTU, Governos Locais.

Independentemente da origem, havia a intenção de recuperação dos custos dos investimentos para cobrir o empréstimo, especialmente com o BIRD e BNH, por meio da criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. “A recuperação de tais recursos de investimento dos beneficiários finais pelos governos dos municípios, deverá assegurar a disponibilidade de um fluxo de fundos, capazes de garantir a repetição do programa” (SDU/MINTER, 1979, p. 9).

²⁸² Traduzido do original em inglês: “To attain these objectives, the programs ought to channel federal grants to secondary cities in order to implement coordinated investment packages of physical, social and economic infrastructure. The substantive scope of the program was later broadened at the Bank’s insistence to give greater emphasis to employment and income generation and the improvement of municipal administration”.

²⁸³ Traduzido do original em inglês: “In practice, project resources were transferred from the federal government in several different ways depending on the type of investment involved”.

²⁸⁴ O termo foi sinalizado com barra, pois o financiamento do BIRD era interpretado como parte dos recursos do Governo Federal, considerando que este seria o garantidor do débito.

Para obter acesso a esses recursos, os Municípios, com a interveniência do Estado, deveriam elaborar estudos e projetos previamente determinados pela SDU/MINTER, responsável pela coordenação operacional do Programa Nacional pós-1979. Esses estudos e projetos eram obrigações do BIRD, que definiu sete tarefas: 1) concepção e desenvolvimento dos Subprojetos, contendo perfil da cidade preparado no âmbito local; 2) revisão da consistência dos Subprojetos pela SDU/MINTER; 3) estudos de viabilidade das propostas definidas no âmbito local, também pela SDU/MINTER; 4) avaliação das componentes pelas OSFs quanto ao aspecto institucional e financeiro; 5) revisão bancária do BIRD por meio de relatório apresentado pela SDU/MINTER; 6) execução dos projetos, a partir da implantação da UAS, elaboração dos projetos executivos, contratações e supervisão das obras, no âmbito local; 7) elaboração de relatório, monitoramento e avaliação por todos os agentes envolvidos, especialmente o relatório trimestral a ser encaminhado pela SDU/MINTER ao BIRD.

A partir dessas definições, o SDU/MINTER assim caracterizou os estudos e os projetos:

- Perfil da Cidade: caracterização do espaço urbano em seus aspectos econômico-sociais e físico-urbanístico, traçando estratégias de intervenções por meio de projetos que serão objetos do financiamento. Deveria abordar no mínimo: a localização, características gerais, demografia e mão de obra, economia, infraestrutura e serviços, administração e serviços. Estes tópicos deveriam apresentar os problemas da cidade, explicados quantitativa e espacialmente (SDU/MINTER, 1979).
- Verificação de compatibilidade: o Perfil da Cidade deveria ser submetido à SDU/MINTER, que analisaria sua consistência considerando as estratégias de desenvolvimento local e federal e sua compatibilidade com os componentes lançados no Roteiro (SDU/MINTER, 1979). Buscava-se avaliar se as propostas eram compatíveis também com outros programas federais em andamento, bem como se eram integrados entre si (SDU/MINTER, 1979).
- Estudos de Viabilidade Técnico/Econômico/Financeiro: apresentação sucinta de viabilidade, incluindo principalmente os anteprojetos arquitetônicos, administrativos, desenvolvimento econômico e outros. A viabilidade deveria demonstrar que os investimentos propostos pela cidade eram compatíveis com o projeto da SDU/MINTER (SDU/MINTER, 1979).
- Avaliação: avaliação das viabilidades apresentadas segundo a programação do CPM/BIRD, pelo MINTER/SDU. Buscava-se identificar se os Estudos de Viabilidade Técnico, Econômico, Financeiro eram técnica e economicamente adequados pelos OSFs, cada um cobrindo as áreas de sua especialidade e competência. Outros aspectos da avaliação dos estudos e que fossem de competência dos Setoriais

Federais eram avaliados pela SDU/MINTER (SDU/MINTER, 1979). Após os acordos, os “funcionários do banco avaliaram os subprojetos de Florianópolis, Juiz de Fora e Natal. A SDU/MINTER tem a responsabilidade de avaliar as cinco cidades restantes. Uma delas – Campina Grande – já foi avaliada e o relatório de avaliação foi apresentado ao Banco nas negociações” (THE WORLD BANK, 1979a, p. 10, tradução nossa)²⁸⁵.

- Revisão do BIRD: apresentação do relatório de avaliação realizado pela SDU/MINTER ao BIRD para exame e aprovação. Todos os Componentes a serem financiados, seja pelo Governo Federal ou pelo BIRD, deveriam ser aprovados pelo Banco (SDU/MINTER, 1979).
- Execução do projeto: após as instâncias de aprovação, os projetos seriam executados pelo governo local, através de agências municipais e estaduais. Nessa fase, incluía-se, ainda, a preparação de projeto executivo, contratação e supervisão de obras (SDU/MINTER, 1979).
- Acompanhamento e Avaliação, que depois passou a ser chamado de Monitoramento: compreendia, primeiro, a descrição das tarefas e formas de avaliação dos projetos pelas entidades participantes que iriam executá-los, de modo que os órgãos envolvidos tinham a responsabilidades por essas tarefas. As Unidades Executoras se reportavam à Unidade de Administração do Subprojeto – UAS de modo contínuo, através de contato direto e preparação de relatórios mensais sobre a implementação e as finanças dos projetos (SDU/MINTER, 1979).

Nota-se que a SDU/MINTER tinha importante papel a desempenhar na implementação do CPM/BIRD no âmbito federal. Esta Subsecretaria fazia parte da Secretaria Geral do Ministério do Interior – SG/ MINTER, tendo como responsabilidade avaliar, supervisionar e coordenar a execução do projeto em seu todo. Para isso foi constituída, no âmbito da SDU, uma Unidade de Coordenação do Projeto específica para o Programa Nacional e CPM/BIRD.

Já os Órgãos Setoriais Federais – OSFs prestariam serviços à SDU/MINTER na execução do Projeto, sempre que os projetos estivessem incluídos nas áreas de sua competência. Os OSFs mais comumente associados eram o BNH, a EBTU, o Centro Brasileiro para Apoio à

²⁸⁵ Traduzido do original em inglês: “bank staff have appraised the sub-projects in Florianópolis, Juiz de Fora, and Natal. SDU has the responsibility for appraising the remaining five cities. One of them – Campina Grande – has already been appraised and the appraisal report was presented to the Bank at negotiations”. É sabido que a avaliação do Subprojeto Campina Grande pela SDU/MINTER teve atraso de um ano, promovendo a extensão do prazo do CPM/BIRD.

Pequena e Média Empresa – CEBRAE, a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL e a Superintendência de Desenvolvimento de Pesca – SUDEPE (SDU/MINTER, 1979).

Oficialmente, esses órgãos seriam responsáveis não somente por prestar serviço à SDU/MINTER, como também por auxiliá-la, considerando o seu recente ingresso – na perspectiva do BIRD – na gestão integrada de projetos urbanos propostos pelo BIRD. Nesse sentido, por indicação do Banco:

Uma unidade de coordenação central do CPM foi estabelecida dentro da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU) no Ministério do Interior, com responsabilidade geral pela administração do projeto em nível nacional. Essa unidade central foi auxiliada na avaliação e supervisão de investimentos em projetos específicos em cada cidade pelas OSFs participantes em seus setores individuais de atividade (BNH para infraestrutura urbana e instalações comunitárias, EBTU para melhorias no transporte, etc.) (THE WORLD BANK, 1989, p. 12–13, tradução nossa)²⁸⁶.

Na prática, a coordenação do CPM/BIRD era compartilhada também com outros órgãos da estrutura do MINTER, especialmente nos casos em que os Estados e Municípios estavam inseridos nas áreas de atuação das Superintendências.²⁸⁷ No caso do Sudeste, que não tinha uma superintendência, cabia à SERES supervisionar alguns projetos. Por exemplo, no Espírito Santo, o Programa Nacional na modalidade anterior a 1979 foi aplicado no interior do estado e foi supervisionado pela SERES, já o Aglomerado Urbano de Vitória, inserido na modalidade CPM/BIRD, era coordenado diretamente pela SDU/MINTER, que intermediava o contato com o BIRD (cf. A TRIBUNA, 1981a).

Os Estados e Municípios seriam principalmente representados pelas Unidades de Administração de Subprojeto – UAS, para supervisionar os aspectos técnicos, administrativos e financeiros do Subprojeto e para coordenar a sua execução com a SDU/MINTER e os Órgãos Setoriais Federais. A Unidade de Administração de Subprojeto coordenava a ação das Unidades Executoras que, por sua vez, seriam selecionadas pelo Município ou Estado para cada uma das Componentes ou Subcomponentes. Elas eram parte da estrutura administrativa do Município ou do Estado, cujas competências estavam associadas às tarefas do Componente. Por exemplo, se o Componente se relacionava ao Abastecimento de Água, a Unidade Executora seriam as Companhias de Saneamento estaduais.

²⁸⁶ Traduzido do original em inglês: “A central MSC coordinating unit was established within the Urban Development Subsecretariat (SDU) in the Ministry of the Interior having overall responsibility for project administration at the national level. This central unit was assisted in the evaluation and supervision of specific project investments in each city by the participating FSAs in their individual sectors of activity (BNH for urban infrastructure and community facilities, EBTU for transport improvements, etc.)”.

²⁸⁷ Participaram a SUDENE, a SUDECO e a SUDESUL; não participaram a SUDAM e a SUFRAMA.

Além da UAS e Unidades Executoras, em cada Subprojeto seria constituída a Comissão Coordenadora do Projeto e Comissão Executiva Local – CEL²⁸⁸ como instância deliberativa e fiscalizadora. Cabia à Comissão Local de Coordenação – CLC zelar pelo cumprimento dos objetivos do Subprojeto, supervisionar todas as atividades dele decorrentes, assim como solucionar questões ou conflitos que, a nível local, poderiam surgir entre Unidades Executoras (SDU/MINTER, 1979). A CLC compartilhava a tarefa com a Comissão Executiva Local – CEL, cuja competência era assegurar a Coordenação entre as Unidades Executoras e todas as suas atividades com vistas à solução de questões de ordem técnica, administrativa e financeira que envolvessem a ação simultânea de duas ou mais Unidades Executoras, para proporcionar a execução coordenada do Subprojeto, dentro dos prazos e demais condições estabelecidas no Convênio de Execução (SDU/MINTER, 1979).

Nesse primeiro momento, imediatamente pós-1979, o Roteiro (SDU/MINTER, 1979) indicava que os componentes e instituições descritos nos parágrafos acima seriam financiados por meio dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU, do Fundo Nacional de Transportes Urbanos – FDTU (a partir de uma subconta do FNDU destinada a financiar projetos de transportes) e uma parcela sob responsabilidade dos governos dos Estados e Municípios, que poderia ser coberta com recursos próprios ou por meio de empréstimos obtidos junto ao Banco Nacional de Habitação. Essa proposta era a mesma do Programa Nacional e foi adotada tanto pela SDU/MINTER quanto incorporada pelo BIRD:

O CPM/BIRD é financiado pelo FNDU. O FNDU possui cinco subcontas (Transporte Urbano, Saneamento, Centros Sociais, Imóveis Industriais e Outros Projetos). O Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos (FDTU) é a maior conta, representando cerca de 75% dos recursos do FNDU (THE WORLD BANK, 1979a, p. 6, tradução nossa)²⁸⁹.

O que diferenciava a proposta da modalidade CPM/BIRD era que a metade dos recursos a serem repassados pelo Governo Federal por meio do FNDU seria resultante de um empréstimo reembolsável do BIRD, que participaria, assim, com trinta e cinco por cento dos recursos do Projeto, conforme fluxo apresentado na Figura 47 (SDU/MINTER, 1979). Com o fim do FNDU, em 1981, o repasse do Governo Federal diminuiu e foi coberto pelos recursos próprios do MINTER, conforme afirmou Edgar Bastos Souza 1989 – coordenador do

²⁸⁸ Citou-se no Roteiro (SDU/MINTER, 1979) a “Comissão Local de Coordenação”, além da CEL e CLC. Entretanto, não foi detalhada sua competência, bem como não foi possível identificá-la na estrutura do CPM/BIRD dos municípios.

²⁸⁹ Traduzido do original em inglês: “The MSC program is funded out of the FNDU. The FNDU has five sub-accounts (Urban Transport, Sanitation, Social Centers, Industrial Estates, and Other Projects). The Urban Transport Development Fund (FDTU) is the largest account, representing some 75% of FNDU resources”.

CPM/BIRD da coordenação central brasileira – em carta ao BIRD em 20 de dezembro de 1989:²⁹⁰ “O FNDU deixou de existir em 1981. Os recursos não foram transferidos para as cidades participantes através do FNDU, mas foram canalizados diretamente para eles pelo MINTER ou pelo BNH, dependendo do tipo de investimento” (THE WORLD BANK, 1989, p. 73)²⁹¹.

O financiamento do BIRD ao Programa Nacional perdurou, portanto, de 1979 até o seu desgaste em 1986. Nesses sete anos de implementação e ingerência financeira do BIRD, o Programa Nacional foi se transformando. Como resultado, o Roteiro (SDU/MINTER, 1979) que foi apresentado em detalhes nas páginas anteriores se tornou parcialmente obsoleto, embora tenha formatado os Subprojetos. Aconteceu que, enquanto os Subprojetos eram programados e executados, os Estados e Municípios adaptaram as regras do Roteiro (SDU/MINTER, 1979) às tensões políticas, econômicas e sociais locais.

O caso do Subprojeto do Aglomerado Urbano de Vitória/ES – frequentemente denominado na documentação como CPM/BIRD-AUV – é interessante para explicar o Programa Nacional na modalidade CPM/BIRD ao longo do tempo.

²⁹⁰ A carta foi escrita quando Souza já era coordenador do CDU/IPLAN.

²⁹¹ Traduzido do original em inglês: “FNDU ceased to exist in 1981. Resources were not transferred to participating cities through FNDU, but were channeled directly to them by MINTER or through BNH, depending on the type of investment”.

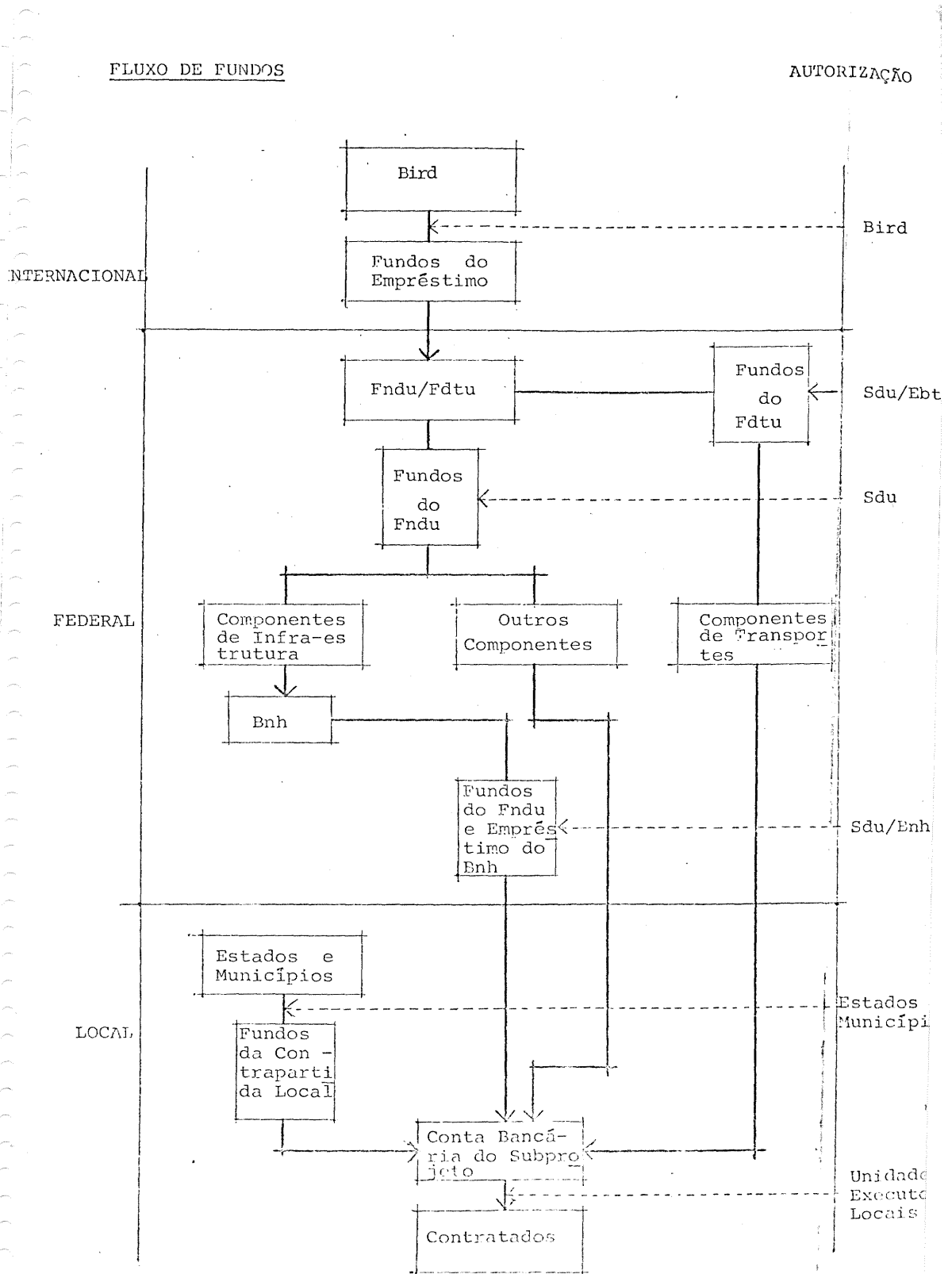


Figura 47: Fluxo do financiamento do CPM/BIRD
 Fonte: (SDU/MINTER, 1979, p. 26-A).

O Programa Nacional investiu em Vitória devido à sua posição geográfica na costa, sua proximidade às principais metrópoles do país e sua integração com a região Sudeste e

Nordeste. Deve-se considerar que este Subprojeto compreendeu todo o período, desde janeiro de 1980 até o fim da execução, com os relatórios finais em 1986. A documentação foi registrada e catalogada pelo Instituto Jones dos Santos Neves, que foi responsável pela interveniência entre os âmbitos Municipal, Estadual e Federal. **O que foi o CPM/BIRD-AUV?**

O CPM/BIRD do Aglomerado Urbano de Vitória/ES – CPM/BIRD-AUV foi uma resposta à solicitação da SDU/MINTER. Segundo documentos oficiais:

A elaboração do subprojeto Vitória, com início em 1977, foi intensificada a partir de janeiro de 1980, com o trabalho Documentos Básicos para Definição de Projeto, cuja execução se deveu a uma solicitação feita pelo SDU/MINTER, no final de 1979 para a retomada do subprojeto Vitória (FJSN, 1980a, p. 8).

A Fundação Jones dos Santos Neves – FJSN, baseando-se no Roteiro (SDU/MINTER, 1979), elaborou Pesquisa Socioeconômica (FJSN, 1980b) e Documento Básico para Definição de Projetos (FJSN, 1980c), contendo resumo dos problemas, áreas de intervenção e propostas básicas. Nessa pesquisa, selecionaram-se “[...] 12 (doze) bairros da Grande Vitória divididos em 4 (quatro) Aglomerados Urbanos para a intervenção do Programa. Estes bairros possuem uma população estimada de 75.000 habitantes, compreendendo cerca de 14.000 domicílios” (FJSN, 1980b, p. 9). Ao final, foram selecionados 3 bairros, dentre os mais precários (vide Figura 48), para a intervenção por meio do CPM/BIRD.



Figura 48: Rua com vala, no bairro Porto Novo em Cariacica

Fonte: parte integrante da documentação oficial do CPM/BIRD-AUV (fotografado por DALLA, 1982).

A pesquisa esteve envolta em dificuldades, principalmente: 1) quando o Projeto RONDON não participou da coleta dos dados, resultando na contratação de pessoal pelo FJSN; 2) a equipe contratada não era capacitada, assim como se esperava ser a equipe do Projeto

RONDON, sendo necessário refazer e ampliar a fiscalização; 3) “havia ocorrido um superdimensionamento do número de domicílios existentes, não só na contagem feita sobre as fotografias das áreas como na contagem pré-censitária da FIBGE que serviu de base para os levantamentos” (FJSN, 1980b, p. 22). Este documento tinha 136 páginas, incorporando todos os componentes previstos no Roteiro do CNDU (SDU/MINTER, 1979) e, considerando os componentes “Diversos”, previu ainda Subcomponentes como Telefonia e Feiras. A FJSN havia entendido que o CPM/BIRD visava a intervir nos bairros mais pobres, fazendo com que ali houvesse o crescimento das atividades econômicas, a partir da dotação de infraestrutura urbana e administrativa. Na interpretação da FJSN, o CPM/BIRD era um “programa habitacional”, assim como se afirmou na divulgação do jornal A Tribuna de março de 1981 (vide Figura 49) e considerando que essa abordagem apresentou o subprojeto com foco em intervenção dos

[...] bolsões urbanos de pobreza, com o objetivo de possibilitar a melhoria da qualidade de vida às populações carentes. Tal programa será financiado por recursos do BIRD e do Governo Federal, que serão alocados pelo Fundo Metropolitano de Desenvolvimento Urbano, cuja gerência será exercida pelo Conselho de Desenvolvimento da Grande Vitória e terá sua execução através das Prefeituras Municipais e concessionárias de Serviço Público (FJSN, 1980d, p. 6).

Evidenciou-se, ainda, que com o “reduzido valor da renda, o trabalhador tem que fazer frente às despesas familiares de alimentação, transporte, remédios e vestuário, em regime de subsistência” (FJSN, 1980d, p. 6). Segundo as análises, esse quadro era fruto da expulsão do trabalhador do campo que buscava oportunidades de emprego nas grandes cidades, mas que somente este movimento não era responsável pela pobreza evidenciada em Vitória. Os migrantes, ao chegarem na cidade, “se deparam com um baixo índice de absorção de empregos institucionalizados. Oferta que, a cada dia, se defronta com a queda de poder aquisitivo, em razão da gradual diminuição de remuneração da venda da força-de-trabalho” (FJSN, 1980d, p. 6).

Em complemento, criticou-se o modo como as políticas habitacionais tratavam o tema: “[...] tem sido predominantemente econômica, relegando ao segundo plano as questões sociais, não atacando as causas primordiais dos problemas do setor, que são de natureza estrutural” (FJSN, 1980d, p. 7). Baseando-se nestes argumentos, deu-se a redação final à “Proposta de Intervenção Integrada – Perfil de Projetos: Versão Preliminar” (FJSN, 1980d) (vide capa na Figura 50), em **Maio de 1980**, contendo a estratégia adotada pela FJSN. E, assim, o “Documento de Maio” (FJSN, 1980d) foi submetido à SDU/MINTER para análise. Os técnicos não estavam otimistas, tanto que opinaram, na mídia, que “todos estavam pagando para ver” o resultado da análise do CNDU (vide Figura 51).

lo AMM.166
 ATRIBUNA — Vitória, ES, quarta-feira, 11 de março de 1981

Estado envia até abril projetos ao Banco Mundial

Embora os projetos para áreas de assentamentos sub-normais da Grande Vitória ainda estejam em fase de elaboração e sendo submetidos hoje à análise, de técnicos do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CNDU), e Instituto Jones dos Santos Neves informou que até o final de abril eles serão apresentados ao Banco Mundial para serem submetidos a aprovação.

Os projetos que, segundo o IJSN, figuram como propostas para o desenvolvimento de um programa elaborado pelo Governo Federal em 1978 para cidades de médio porte, envolvem recursos da ordem de Cr\$ 2 bilhões, dos quais 35 por cento são originários do Banco Mundial, 35 por cento da União (estes a fundo perdido) e o restante do Governo estadual e das prefeituras municipais.

FILOSOFIA

Mesmo que todos os projetos que constam do programa CMP/Banco Mundial não tenham sido concluídos, porque ainda se encontram em fase de estudos e levantamentos de dados, o Instituto Jones dos Santos Neves adiantou que sua filosofia básica é promover uma intervenção integrada entre as comunidades carentes, divididas em quatro áreas: Porto de Santana, Bairro Santa Rita e o aglomerado de Santa Tereza.

Considerando que a implantação de um programa habitacional deve levar em consideração a necessidade de vivência comunitária da população, os projetos elaborados pelo Instituto Jones dos Santos Neves têm como objetivo promover a ocupação do solo de forma ordenada e sucessiva além de efetuar a distribuição equânime dos equipamentos coletivos. Trata-se segundo disse o IJSN, de implantar um programa habitacional, dotando a comunidade da infra-estrutura necessária para o seu desenvolvimento, como escolas, postos de saúde, creches, transporte coletivo, saneamento básico, água e luz.

Essa filosofia adotada pelo IJSN na elaboração dos projetos está baseada na ocorrência de uma ocupação descontínua do solo que deu origem a bairros distantes entre si, carentes de serviços de consumo coletivo e na procura crescente do comércio e serviços no centro metropolitano localizado em Vitória. Entende o IJSN que "o desenvolvimento urbano deve se dar de maneira global e equilibrada, e isso envolve um desenvolvimento social paralelo no sentido amplo, incluindo-se as satisfações das necessidades básicas da comunidade.

Nesse sentido, antes da execução dos projetos o IJSN efetuou um levantamento das necessidades comunitárias das quatro áreas de assentamentos sub-normais, Porto de Santana, Maria Ortiz, Santa Rita, e aglomerado Santa Tereza. Essas quatro áreas, compostas de doze bairros foram selecionados em uma triagem dentre as 22 mais carentes da região da Grande Vitória, obedecendo a critérios de carência e renda da população, além de verificação da inexistência de infra-estrutura.

Divididos em três categorias, emprego e renda, infra-estrutura e administração municipal, o programa consta de vários projetos. Na categoria de emprego e renda os projetos são: no setor de abastecimento: a instalação da Rede Somar nas áreas previstas, a expansão do varejo da Ceasa; a racionalização da atividade pesqueira com a elaboração do Plano Estadual da Pesca. Quanto à geração de emprego, os projetos prevêm incentivo à micro empresa e micro-unidades de setor.

No que diz respeito ao planejamento urbano está prevista a elaboração de uma legislação específica para favelas, ordenamento e ocupação do município de Cariacica. Na questão de infra-estrutura o IJSN previu a elaboração de um Plano Diretor para Transportes Coletivos, com a criação de uma linha exclusiva para coletivos na área central, e a legitimação possessória da terra nessas quatro áreas que receberão melhoramentos.

Os projetos desenvolvidos enumeram também a construção, recuperação e ampliação de escolas nessas áreas, além de implantação de rede de abastecimento de água e energia elétrica.

A execução desses projetos, depois de devidamente aprovados pelo Banco Mundial, deverá ser feita a médio prazo, segundo o IJSN. Com a liberação final em abril dos projetos pelo Banco Mundial será assinado, provavelmente em junho, o convênio executivo entre os órgãos dos setores.

Figura 49: Divulgação do Projeto CPM/BIRD em março de 1981
 Fonte: (A TRIBUNA, 1981b)

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO
FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES

PROGRAMA CPM/BIRD
- SUBPROJETO VITÓRIA:
PROPOSTA DE INTERVENÇÃO INTEGRADA
- PERFIS DE PROJETOS
VERSÃO PRELIMINAR
VOL.2



MA10/80

Figura 50: Capa do Documento de Maio/80 – Proposta de Intervenção Integrada
Fonte: (FJSN, 1980d, p. 2).

A GAZETA — VITÓRIA (ES), SABADO, 25 DE ABRIL DE 1981

Programa do Banco Mundial será estendido a bairros de Vitória

O programa especial do Banco Mundial — Cidade de Porte Médio — não será instalado somente em Santa Rita, no município de Vila Velha, mas se estenderá às localidades de Porto de Santana, em Cariacica e Maria Ortiz e Santa Teresa, em Vitória. O seu custo será superior a Cr\$ 1 bilhão e prevê a instalação de obras de infra-estrutura, reurbanização e equipamentos sócio-comunitários.

Uma característica do programa é ser de intervenção integrada, o que, consequentemente, vai beneficiar outras áreas carentes tendo em vista a instalação de equipamentos geradores de empregos, de abastecimento alimentar, de transportes e de administração municipal. Ele prevê também um programa estadual de pesca. No entanto, apesar dos estudos já estarem em fase de conclusão, existe uma insegurança entre técnicos e autoridades municipais e estaduais, no que diz respeito à sua aprovação. De acordo com um técnico envolvido no plano, "todos estão pagando para ver." Isto porque no final do mês que vem ele será analisado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, que deverá votar a sua aprovação.

SISTEMA DE FINANCIAMENTO

O sistema de financiamento para a instalação do programa deverá acontecer da seguinte forma: 35% do Banco Mundial e mais 35% do governo federal, perfazendo um total de 70%. Os restantes 30% deverão ser do governo do Estado e da prefeitura envolvida. No caso de Vila Velha, o coordenador geral, quando esteve no Espírito Santo anunciando as características do plano, disse que os 30% dos estados e municípios deveriam obrigatoriamente ser financiados pelo BNH.

Com essa posição de obrigatoriedade, segundo informações de técnicos do programa, o prefeito Américo Bernardes reclamou dizendo que não entraria obrigado num financiamento com o BNH porque o seu município já estava sufocado com as dívidas deixadas por Solon Borges Marques, tendo em vista financiamentos para pavimentação de conjuntos habitacionais.

O prefeito de Vila Velha mantém firme a sua posição, e se não houver um entendimento entre ele e o governo do

Estado, para resolverem a questão, o Espírito Santo corre o risco de não contar com programa de Cidade de Porte Médio, tendo em vista que o Banco Mundial não financia o programa, caso não haja a participação da prefeitura. Como o programa não é isolado, a não participação de Vila Velha poderá comprometer a sua instalação em outros municípios.

Para alguns técnicos, a presença da Prefeitura de Vila Velha no programa, nessa fase de elaboração de anteprojeto, é estratégica. O prefeito pode, depois, com calma e recursos próprios, iniciar as obras de infra-estrutura e reurbanização e instalação dos equipamentos sócio-comunitários.

O projeto global vem sendo coordenado pelo Instituto Jones dos Santos Neves. Para alguns técnicos, nessa fase de trabalho, o diálogo com o prefeito Américo Bernardes está sendo melhor do que com os outros. Exemplo disto é que a Prefeitura de Vitória preferiu contratar uma firma particular do que repassar os trabalhos para o Instituto.

Figura 51: Dúvida sobre aprovação do Documento de Maio/80 pelos técnicos

Fonte: (A GAZETA, 1981a).

A resposta da SDU/MINTER foi transmitida à FJSN durante a visita da equipe de preparação do Projeto CPM/BIRD a Vitória/ES, entre 2 e 4 de junho de 1980, quando foi realizado o "[...] seminário para discussão das propostas contidas no **documento de maio** [(FJSN, 1980d)], originando uma série de recomendações e sugestões à equipe local, de forma a dar prosseguimento aos trabalhos e chegar à elaboração dos ante-projetos" (FJSN, 1980a, p. 8 grifo nosso). A SDU/MINTER, portanto, reprovou a proposta de FJSN devido à falta de referência aos objetivos intrarregionais²⁹² assim como apregoava o CPM/BIRD. Insinuou-se que a SDU/MINTER não havia concordado com as críticas que a FJSN havia feito à sua política aplicada até aquela época, tanto que não houve mais menção a tais críticas nos sete anos que sucederam o CPM/BIRD-AUV.

²⁹² No âmbito do CPM/BIRD-AUV, o termo que passou a ser adotado foi inter-regional. Preferiu-se manter o termo intrarregional para alinhar o texto. Na forma como foram empregados, intrarregional e inter-regional tinham significado semelhante. Inter-regional entendia o termo região como a cidade-polo e sua área de influência e, portanto, deveria haver a relação entre as tais cidade-regiões. Já intrarregional entendia a região como as macrorregiões brasileiras – Sudeste, Sul, Nordeste, Norte e Centro-oeste – e apontava para a necessidade de haver a desconcentração entre as cidades nesta mesma região. Na prática, o resultado seria semelhante.

A partir da análise do SDU/MINTER, a premissa do CPM/BIRD-AUV passou a ser:

O Governo Federal equacionou a política urbana para as áreas metropolitanas, paralelamente à abordagem do planejamento dentro de uma perspectiva espacial enfocada na divisão inter-regional de funções. O conjunto de medidas visa a redução das disparidades regionais, através do incentivo às atividades locais e da desconcentração industrial, tendo como objetivos a fixação do homem e a redução dos fluxos migratórios para as metrópoles. Uma das medidas dessa política é a definição das Cidades Porte Médio, cuja função preconizada é a de criação de polos alternativos de investimentos industriais e redirecionamento dos fluxos migratórios dirigidos principalmente para a Região Sudeste (IJSN, 1980a, p. 7).

Mantiveram-se as localidades de intervenção apontadas pelo Documento de Maio (FJSN, 1980d), retirando algumas Subcomponentes, tais como telefonia, segurança e energia. E reestruturou-se a proposta, incluindo de forma mais clara e incisiva o componente Emprego e Renda com apoio às microempresas e microunidades, dando origem à “Proposta para Elaboração dos Anteprojetos” (FJSN, 1980a). Assim, os objetivos foram substituídos por:

- maior integração das ações propostas ao nível da Aglomeração, indicando quantitativa e qualitativamente o papel que representa cada uma das áreas e setores no contexto urbano e regional;
- a integração setorial das ações articuladas à integração por área de intervenção;
- a apresentação de dados quantitativos que justifiquem ou comprovem as formulações propostas (FJSN, 1980a, p. 10).

A amplitude das propostas, seja no Documento de Maio (FJSN, 1980d) ou na Proposta para elaboração dos Anteprojetos (FJSN, 1980a), levou a FJSN a solicitar recursos para a continuidade da elaboração dos anteprojetos, pois a “fase do projeto levou a valores de certa forma surpreendentes e muito além da capacidade do Estado e dos Municípios em assumi-los” (FJSN, 1980a, p. 5). Foi:

[...] por esta razão que esta proposta de trabalho está sendo apresentada. Ela contém a metodologia, o cronograma físico financeiro e a composição dos custos para a realização da tarefa dentro dos critérios de análise do CNDU/BIRD. Com isto se reivindica ao CNDU que recursos federais sejam alocados para complementação daqueles que os Governos estadual e municipal podem dispor (FJSN, 1980a, p. 5).

Foi assinado, para isso, um convênio com o FNDU – que será tratado mais à frente nesta Tese – visando a financiar a elaboração dos anteprojetos e dos projetos executivos. Enquanto os acordos para o convênio com o FNDU estavam sendo discutidos, elaborou-se o Perfil da Cidade (IJSN, 1980b, 1980c, 1980d, 1980a), documento obrigatório segundo o Roteiro do CNDU (SDU/MINTER, 1979). Nesse período, a FJSN foi transformada em autarquia²⁹³ na

²⁹³ Em 27 de outubro de 1980, pelo Decreto Estadual nº 1.469-N.

reestruturação administrativa estadual, passando a se denominar Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN. Os documentos do CPM/BIRD passaram a adotar a nova denominação.

No Perfil da Cidade, apresentaram-se os problemas urbanos, “[...] principalmente no que se relaciona com a população urbana pobre, apresentando os planos de desenvolvimento metropolitanos e municipais nos diversos setores, e traçando então uma estratégia de intervenção integrada que se consubstancia em diversos projetos [...]” (IJSN, 1980a, p. 9). Diferentemente do Documento de Maio (FJSN, 1980d), neste diagnóstico reconheceram-se os aportes de recursos em desenvolvimento econômico – Centro Industrial de Vitória – CIVIT, Companhia Siderúrgica de Tubarão – CST (em projeto) e a Terceira Ponte (em construção) – como condicionadores do uso do solo no AUV. A abordagem focada no controle do Uso do Solo – que começava a ganhar destaque no CNDU naqueles anos iniciais – foi incorporada ao discurso do Perfil da Cidade do AUV. Destaca-se, especialmente, o debate sobre a especulação imobiliária ao se afirmar que:

As vantagens locacionais de uma área é determinada [SIC] quando as vantagens urbanas se avizinham às [SIC] vantagens geográficas. Neste caso, na Aglomeração urbana, os mangues, os morros e terrenos de má compactação passam a ser considerados como áreas de poucas vantagens locacionais. Exclue-se [SIC] as áreas de morro a mangue, localizados em espaço urbano já consolidado pois nestes casos a desvantagem locacional natural é compensado pelas vantagens locacionais que a cidade criou (IJSN, 1980c, p. 20).

A crítica aos Grandes Projetos da década de 1960 e 1970 foi lançada tangencialmente na afirmação de que a falta de controle do uso do solo era derivada da “excepcional posição geográfica” do AUV, próximo aos estados mais desenvolvidos, com porto natural recortado e hinterlândia de riqueza natural. Tais vantagens ofereceriam benefícios à implantação de projetos industriais voltados ao mercado exterior (IJSN, 1980b, p. 59) e, em conjunto com os surtos de desenvolvimento da década de 1970, levariam a migração interna a se direcionar para o AUV. O Perfil da Cidade ainda particularizou essa migração ao afirmar que, entre 1950 e 1960, “existiu uma economia forte do interior do Estado, baseada sobretudo na cafeicultura, visualizada por significantes no tamanho do próprio crescimento vegetativo” (IJSN, 1980b, p. 200). Essa leitura era frequente nas análises sobre o Estado e foi corroborada pelo Perfil da Cidade: “por decisão do Governo Federal a base cafeeira da economia capixaba foi destruída nos anos 1962/67: Mais de 4 milhões de cafezais foram erradicados, sem medidas adequadas de substituição” (IJSN, 1980b, p. 200).

Ainda segundo o Perfil da Cidade, na segunda fase da evolução socioeconômica do Estado do Espírito Santo, o interior do Estado continuou expulsando sua população, porque ainda não havia conseguido fortalecer a economia agropecuária. A Grande Vitória apresentava uma atratividade reduzida, expressa pela relação menor entre saldo migratório e crescimento

vegetativo, o que indicava uma saturação da aglomeração (vide Tabela 27) (IJSN, 1980b, p. 202).

Tabela 27: Evolução populacional da Grande Vitória entre 1960 e 1970

Período 1960/70	Interior	Grande Vitória	Estado
População 1960	1.220.083	198.265	1.418.348
+ Crescimento Vegetativo	198.802	61.517	260.319
+ Saldo Migratório	-205.550	126.216	-79.334
População 1970	1.231.859	385.998	1.617.857

Fonte: (IJSN, 1980b, p. 200, grifo nosso). Conferir original nos Anexos.

O Convênio com o FNDU (vide Figura 52) deu prosseguimento aos apontamentos do Perfil da Cidade, financiando a elaboração do Anteprojeto para cada uma das Componentes nele indicadas. Obedecia à Exposição Interministerial nº 055/80 de 12/05/80 (IJSN, 1980e) e destinava-se a financiar exclusivamente os “[...] estudos, pesquisas, levantamentos, consultorias, projetos e pessoal técnico. Seu desenvolvimento se deu a partir do documento Subprojeto Vitória: Proposta para Elaboração dos Anteprojetos [...]” (IJSN, 1980e, p. 4). Isto é, ao final deste Convênio, outro deveria ser assinado para execução dos projetos.

Os estudos prosseguiram por quase um ano, período em que foi anunciada a extinção do FNDU, cujos recursos estavam previstos para se esgotarem no fim de 1981. Os estudos foram concluídos antes da extinção e submetidos ao CNDU. Em novembro de 1981, foi assinado novo Convênio (IJSN, 1981a) entre Governo do Estado do Espírito Santo e o MINTER/SDU para financiamento da execução dos projetos. Até o início de 1981, somente o Município de Vitória havia finalizado os estudos contratados pela empresa “Cebro – Engenharia e Construtora” de Belo Horizonte (A GAZETA, 1981b).

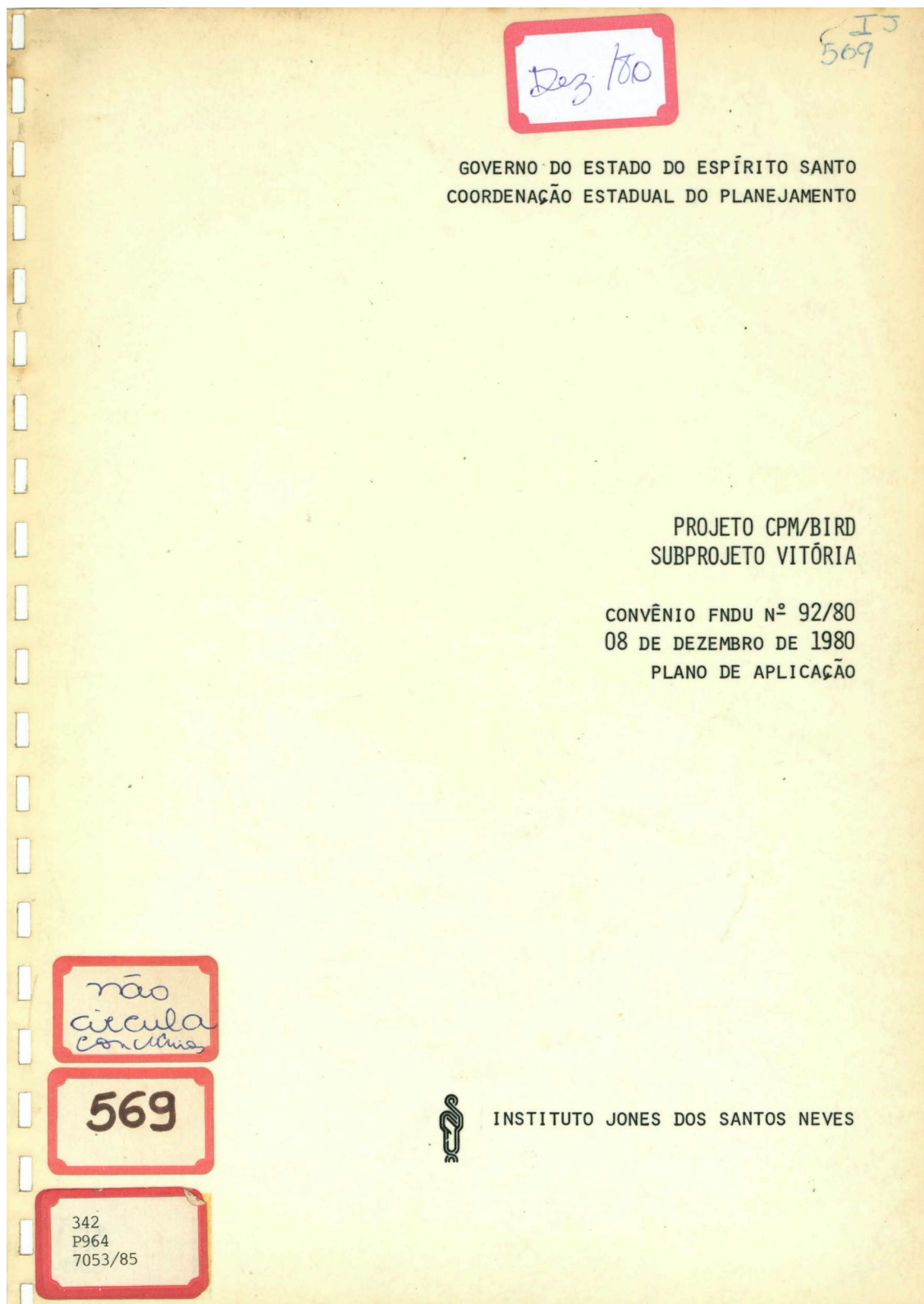


Figura 52: Capa do Convênio entre Governo do ES/IJSN com o MINTER/CNDU/FNDU
Fonte: (IJSN, 1980e, p. 1).

— Vitória, ES, quinta-feira, 15 de janeiro de 1981

Projeto dá nova infra-estrutura a diversos bairros

No final deste mês, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) enviará ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) os ante-projetos que visam à melhoria da infra-estrutura de diversos bairros carentes da Grande Vitória, dentro do Programa Cidade de Porte Médio, informou ontem o arquiteto Fernando Schwab Firme.

Em meados de fevereiro, uma comissão do CNDU deverá estar em Vitória, acompanhada de uma outra do Banco Mundial, para uma avaliação dos trabalhos, e liberação ou não da verba necessária à sua realização.

Durante cinco meses, o IJSN realizou levantamentos em Porto de Santana, em Cariacica: Santa Rita, em Vila Velha: Santa Teresa, Morro da Chapada e Maria Ortiz, em Vitória, com objetivo de apresentar propostas de melhorias nas áreas de drenagem pluvial, contenção de encostamento, abastecimento d'água e infra-estrutura geral.

No aspecto da posse da terra, prevê-se a regularização dos terrenos. Em alguns lugares, somente será regularizada a coleta de lixo. As propostas foram apresentadas e aceitas pelos moradores das comunidades. A escolha dos locais seguiu um levantamento geral, realizado pelo IJSN, enviado à Brasília no início deste ano. Todas as áreas foram consideradas as mais prioritárias da Grande Vitória.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano consentiu nesses levantamentos, porque as áreas foram consideradas carentes — a população ganha até três salários mínimos.

RECURSOS

Ainda não foram estimados os recursos necessários para a realização dos trabalhos nos diversos bairros, mas terão que retornar ao Banco, por via de taxa de impostos. O retorno, como informou o arquiteto Fernando Schwab Firme, visa aumentar o fundo de desenvolvimento Urbano, para posterior aplicação em outras áreas.

Caso o Banco Mundial aprove os ante-projetos, haverá um prazo de três anos para serem realizados. Não há data estabelecida para inícios dos trabalhos, porque os municípios de Vila Velha e Cariacica ainda não estão com ante-projetos concluídos, apenas Vitória, que através de concorrência pública, contratou a Cebro — Engenharia e Construtora de Belo Horizonte, para sua realização.

PROGRAMA

Desde 1979 existe o Programa de Cidade de Porte Médio. A tentativa de incluir Vitória neste programa já vem há bastante tempo. Só que os projetos apresentados não davam a real situação dos moradores, porque o benefício é apenas para os mais carentes. Somente há alguns meses foi apresentado um "trabalho que apresentava um perfil de peso", disse o arquiteto.

Figura 53: Notícia sobre o andamento do CPM/BIRD em Vitória em jan./1981
Fonte: (A GAZETA, 1981b)

Os termos do convênio já estavam sendo definidos desde meados de 1981, e o detalhamento dos Componentes e Subcomponentes já havia sido publicado antes da assinatura do Convênio. Esta publicação aconteceu por meio do *Press-Release*, produzido pelo IJSN em junho de 1981 (IJSN, 1981b).

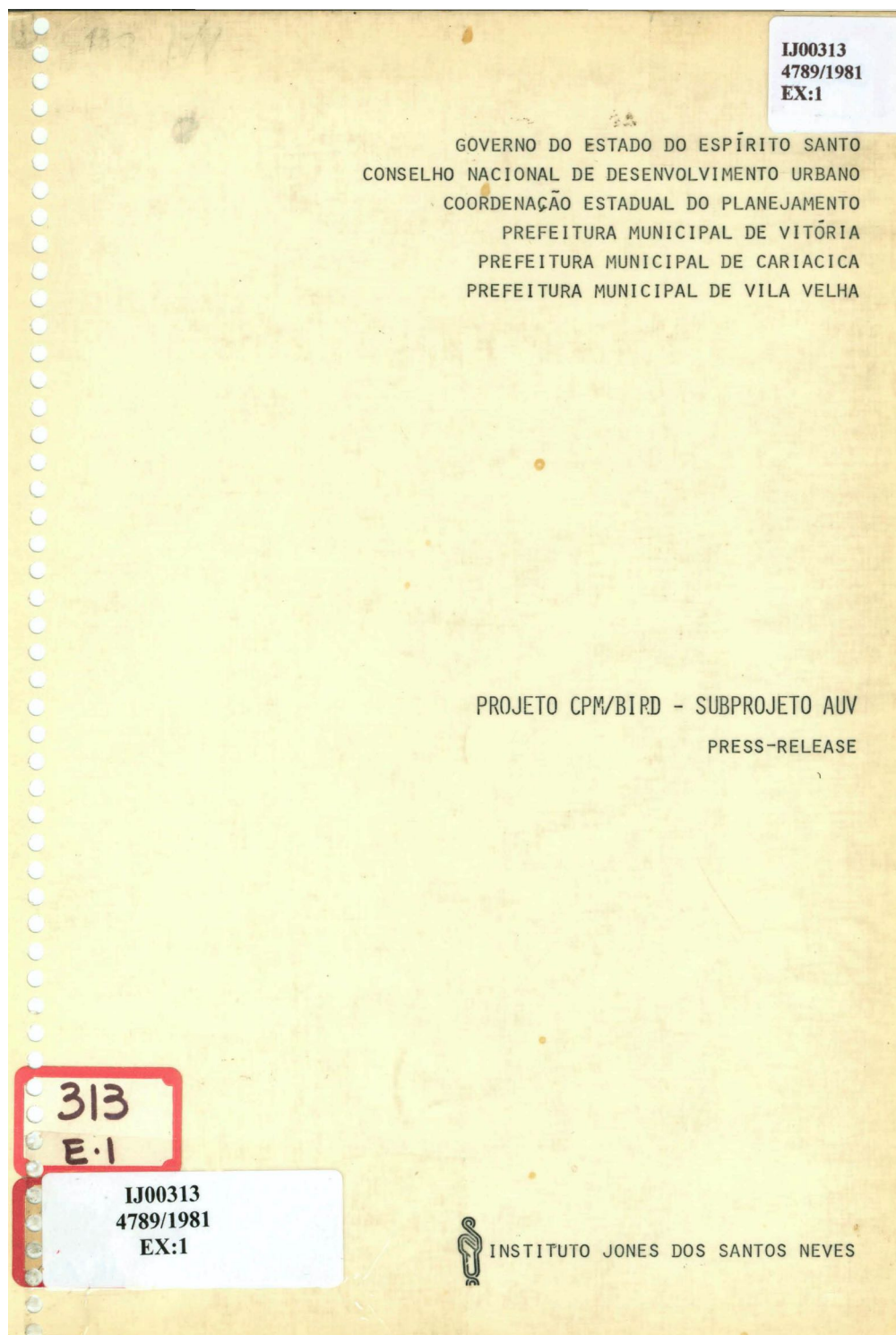


Figura 54: *Press-Release* do CPM/BIRD à mídia local do Espírito Santo
Fonte: (IJSN, 1981b, p. 1).

O Press-Release foi baseado no documento resumo dos componentes que seriam encaminhados à SDU/MINTER em novembro (IJSN, 1981a). Nele, atualizava-se a origem dos recursos, considerando o fim do FNDU. O BIRD não é citado. Segundo o documento, 70% dos recursos se originariam da União em caráter não reembolsável, especificamente da SEPLAN-PR, durante o exercício de 1981,²⁹⁴ e o restante do MINTER, durante o exercício de 1982. Já o recurso para o Componente de Transporte Urbano seria originado da EBTU. Portanto, os valores do BIRD foram integrados ao orçamento da União, para serem repassados à UAS (IJSN, 1981a).

Deixava-se claro, também, que a SDU/MINTER coordenava por meio do Programa todas as atividades técnicas, administrativas e financeiras no âmbito federal, inclusive os trabalhos de supervisão técnica, acompanhamento e avaliação a serem realizados pelos OSFs. Havia, para isso, termos individuais dos Convênios de cooperação assinados entre o MINTER e cada um dos OSFs. Previa-se, no Convênio com o Governo do Estado e SDU/MINTER, que a execução se daria por 5 (cinco) anos, sendo que o município ficava obrigado, “ainda que exaurido o prazo de vigência deste instrumento e até, pelo menos 15 de abril de 1994, a adotar todas as providências cabíveis visando a dar continuidade ao desenvolvimento do projeto” (IJSN, 1981a, p. 42). Por fim, o prazo para o Estado e os Municípios apresentarem os documentos probatórios era até o dia 31 de março de 1986. Não coincidentemente, este foi o ano final do Programa Nacional. Com o fim desses convênios, a estrutura montada pela SDU/MINTER para o Programa Nacional passou a ser desnecessária.

Considerando os termos do Convênio de 1981, o IJSN elaborou o detalhamento em caráter de anteprojeto dos Componentes. A lista final de Componentes foi (IJSN, 1981a, p. 7–9):²⁹⁵

- A.11 - Implantação da Central de Serviços da Rede SOMAR de Abastecimento
- A.12 - Implantação do Varejão - SEAG/COBAL
- A.13 - Reforma do Mercado Vila Rubim
- A.30 - Assistência Técnica e Gerencial às Micro-empresas
- A.31 - Implantação e Organização de Lavanderias
- A.32 - Pesquisa e Treinamento no Setor Informal
- A.41 - Apoio à Pesca Artesanal
- B.11 - Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água
- B.31 - Elaboração de Estudo da Bacia do Rio Aribiri
- B.40.0 - Melhorias de Vias Arteriais do Aglomerado Urbano de Vitória
- B.40.I - Elaboração do Plano de Transportes Coletivos Urbanos da Grande Vitória

²⁹⁴ Rubrica: 2802.10583235.259 no valor de Cr\$ 150.000.000,00, representando 4,4% do total conveniado. Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 9.483.364,48 em dez/2019.

²⁹⁵ As siglas são baseadas nas definições do BIRD (THE WORLD BANK, 1979a).

- B.40.2 - Implantação e Melhoria dos Transportes Urbanos de Cariacica
- B.40.3 - Implantação e Melhoria dos Transportes Urbanos de Vila Velha
- B.41.0 - Implantação de Melhorias Urbanas em Porto de Santana
- B.41.1 - Implantação de Melhorias Urbanas em Santa Rita
- B.41.2 - Implantação de Melhorias Urbanas em Maria Ortiz
- B.41.3 - Implantação de Melhorias Urbanas em Santa Tereza
- B.50.0 - Melhoria do Sistema de Limpeza Urbana de Cariacica
- B.50.1 - Melhoria do Sistema de Limpeza Urbana de Vila Velha
- B.60.0 - Legalização Fundiária, Lotes Urbanizados e Melhorias das Habitações de Porto de Santana
- B.60.1 - Legalização Fundiária, Lotes Urbanizados e Melhorias das Habitações de Santa Rita
- B.60.2 - Legalização Fundiária, Lotes Urbanizados e Melhorias das Habitações de Maria Ortiz
- B.60.3 - Legalização Fundiária e Melhorias das Habitações de Santa Tereza
- B.71 - Reforma, Ampliação e Implantação de Unidades de Saúde
- B.72.0 - Reforma, Ampliação e Implantação de Escolas – Estado
- B.72.1 - Reforma, Ampliação e Implantação de Escolas – Cariacica
- B.72.2 - Reforma, Ampliação e Implantação de Escolas de Vila Velha
- B.72.3 - Reforma, Ampliação e Implantação de Escolas – Vitória
- B.73.0 - Implantação de Áreas de Lazer - Cariacica
- B.73.1 - Implantação de Áreas de Lazer - Velha Vila
- B.73.2 - Implantação de Áreas de Lazer -Vitória
- B.74.0 - Implantação de Creches – Cariacica
- B.74.1 - Implantação de Creches - Vila Velha
- B.74.2 - Implantação de Creches – Vitória
- B.75 - Reforma, Ampliação e Implantação de Centros Comunitários
- C.10 - Implantação e Operação da Unidade de Administração do Subprojeto
- C.20 - Modernização Administrativa das Prefeituras de Vitória e Cariacica
- C.21 - Capacitação de Recursos Humanos das Prefeituras Municipais
- C.30 - Implantação do Cadastro Imobiliário de Vila Velha
- C.40 - Elaboração de política de Desenvolvimento Urbano para Cariacica

Esses componentes tinham prioridades e fluxos que foram definidos a partir dos requisitos do BIRD e da SDU/MINTER (IJSN, 1981c).

Em resumo, ao final da programação, em dezembro de 1981, o Componente em que mais se investiu foi o do tipo B – infraestrutura –, representando 72% do total programado para execução dos anteprojetos (vide Quadro 4).

Quadro 4: Investimentos programados pelo CPM/BIRD-AUV segundo os Anteprojetos

Categoria / Fontes	CNDU/OSF	Municípios			Estado	Outras Fontes	Total
		Vitória	Vila Velha	Cariacica			
Emprego e Renda	462.799.049	-	-	-	89.634.900	276.010.981	828.444.930
Administração Municipal	292.574.238	15.196.215	25.949.849	19.243.231	11.126.460	-	364.089.993
Infra-estrutura	2.155.832.169	313.614.676	251.489.128	227.067.947	120.562.472	11.474.475	3.080.040.867
Total	2.911.205.456	328.810.891	277.438.977	246.311.178	221.323.832	287.485.456	4.272.575.790

Fonte: (IJSN, 1981d, p. 4). Conferir original nos Anexos.

Deve-se recordar que, na visão original de 1980, propunha-se que a categoria Emprego e Renda fosse a principal forma de redistribuição das migrações internas e, portanto, a principal

categoria do CPM/BIRD, tanto que seu detalhamento especificava que foram selecionadas “[...] as cidades de Vitória, Vila Velha e Cariacica, como objeto de intervenção, visando promover a descentralização do crescimento populacional e o redirecionamento dos fluxos migratórios, criando mecanismos que permitam a promoção das populações de baixa renda” (IJSN, 1981e, p. 4). No entanto, a prioridade local se voltou à sua intenção anterior, como foi expresso no Documento de Maio (FJSN, 1980d), em que a redução da pobreza deveria receber maior investimento, por meio da categoria Infraestrutura. Tais Categorias e seus Componentes merecem explicação, a fim de se entender como o CPM/BIRD buscou intervir nas cidades de porte médio por meio da redução da pobreza urbana dos “assentamentos subnormais”.²⁹⁶

A categoria Emprego e Renda poderia ser dividida conforme seu público-alvo: setor informal e setor formal, compreendendo, neste último, os Componentes: A.11 – Implantação da Central de Serviços da Rede SOMAR de Abastecimento; A.12 – Implantação do Varejão – SEAG/COBAL; A.13 – Reforma do Mercado Vila Rubim; A.30 – Assistência Técnica e Gerencial às Microempresas; e, no setor informal, os Componentes: A.31 – Implantação e Organização de Lavanderias; A.32 – Pesquisa e Treinamento no Setor Informal e A.41 – Apoio a Pesca Artesanal. Esses Componentes seriam conduzidos por uma pesquisa e treinamento do setor informal em cada uma das localidades (IJSN, 1981f, 1981g, 1984a, 1984b)

Os Componentes foram elaborados por órgãos diferentes, e caberia à UAS – isto é, o IJSN que assumiu essa estrutura – a responsabilidade de integrá-los. Para o setor formal, os anteprojetos foram desenvolvidos pelo Centro de Assistência Gerencial do Estado do Espírito Santo – CEAG/ES, órgão vinculado ao Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa – CEBRAE. O foco era a Microempresa, considerada como o “embrião de futuras pequenas e médias empresas” (IJSN, 1981e, p. 8). A estratégia se baseou na assistência gerencial, financeira e tecnológica, objetivando formar três novos postos de trabalho em cada empresa assistida.

Já no Setor Informal, admitia-se que “grande parte da carência da periferia das cidades sobrevive graças ao desempenho de atividades consideradas à margem da economia”, praticadas como atividade produtiva por trabalhadores, “embora utilize processos rudimentares e pouco rentáveis economicamente” (IJSN, 1982a, p. 10). A literatura dedicada

²⁹⁶ O termo “assentamento subnormal” foi baseado na classificação do IBGE e adotado na documentação do CPM/BIRD-AUV para denominar os bairros com precária infraestrutura urbana e populações com baixa renda.

a avaliar o CPM (FAUUSP, 1984a; SERRA, 1991; STEINBERGER; BRUNA, 2001) frequentemente se baseou no Componente Emprego e Renda informal para afirmar que, ao investir nesse segmento do mercado, o Programa não teria capacidade de impactar o sistema urbano em favor das cidades de porte médio. Entretanto, os autores não buscaram entender os motivos que levaram a essa decisão das UASs, do CNDU e da SUD/MINTER.

No caso da UAS-AUV, em justificativa aos investimentos no Setor Informal, admitiu-se “a existência de articulação entre os chamados setores formais e informais do mercado de trabalho, bem como fica[va] clara a importância da presença do último na fase atual [em, 1982] do desenvolvimento econômico em Vitória” (IJSN, 1982a, p. 11), pois:

A pouca capacidade do Setor industrial de absorver e/ou reter mão-de-obra na Grande Vitória. Em se considerando os chamados Grandes Projetos (siderúrgicos e paraquímicos), são necessários cerca de 439 mil dólares para geração de um único emprego direto para a fase de operação. E o que é mais sério é que no período de implantação observem mão-de-obra temporária de baixa qualificação (construção civil) o que vem direcionando os fluxos migratórios internos para a Grande Vitória (IJSN, 1982a, p. 11).

Foi por esse motivo que, “[...] longe de se procurar reduzir ou fazer desaparecer o setor informal, essas estratégias devem maximizar as suas potencialidades em termos de geração de emprego e renda” (IJSN, 1982a, p. 11). Assim, é necessário compreender que a decisão de investimento no setor informal não foi circunstancial, mas sim deliberada e embasada na política de controle de migrações que coexistia com o crescente movimento de controle do uso do solo (IJSN, 1981h).

Os anteprojetos para o Setor Informal previam a implantação de Pesquisa e treinamento para o setor, bem como Associativismos e o Apoio às atividades produtivas. Para tanto, a solução comum a todas as três subcomponentes foi a criação de Galpões que serviriam de apoio ao desenvolvimento das atividades. A construção das Lavanderias foi icônica no CPM/BIRD, não só em Vitória/ES, como em outras cidades contempladas.

As Lavanderias eram o espaço produtivo para as lavadeiras, que desenvolviam “[...] atividades do setor terciário não dinâmico da economia, subsidiando uma classe média emergente de vários tipos de serviços criados com a urbanização” (IJSN, 1981i, p. 11). Nessa atividade, a maioria das mulheres lavava roupas como forma de obter um acréscimo na renda familiar. A remuneração era baixa, sob o argumento de que a atividade não exigia escolarização (IJSN, 1981i, p. 12).

As lavadeiras preferiam ir a lugares coletivos para lavagem de roupa, devido ao “reduzido espaço disponível em suas moradias para secagem e instalação de tanques e a deficiência do sistema de abastecimento de água” (IJSN, 1981i, p. 12), de modo que executavam suas

tarefas em bacias e em locais inadequados que diminuía sua capacidade de trabalho. Por este motivo, existiam inúmeras lavanderias coletivas improvisadas com condições de trabalho precárias. Apesar da informalidade, o serviço prestado pelas lavadeiras tinha aceitação: “A baixa remuneração para o emprego doméstico residencial e a falta de espaço nas áreas de serviço dos apartamentos para realização deste tipo de tarefa, asseguram que haverá, por tempo indeterminado, clientela para serviço de lavagem de roupa fora do domicílio” (IJSN, 1981i, p. 13).

As Lavanderias do CPM/BIRD talvez sejam a expressão material mais evidente dos projetos de Emprego e Renda que, por sua vez, seriam os mais permanentes dentro do Programa. Serra (1991) referiu-se a isso como um ruído aos objetivos do Programa Nacional, afirmando:

A visão do CPM-BIRD era arqui-conservadora, não pretendendo promover mudanças no quadro produtivo das atividades tradicionais, mas, ao contrário, parecia considerar muito conveniente a atividade de carroceiro e lavadeira, cuja produtividade não poderia mesmo sustentar formas mais sofisticadas de urbanização (SERRA, 1991, p. 97).

Mas deve-se destacar que os investimentos programados para esse subcomponente no CPM/BIRD-AUV não ultrapassaram 0,5% do total a ser investido. Ao mesmo tempo, embora com poucos recursos empenhados, havia grande expectativa para seu funcionamento, que resultou na dedicação à integração com os demais componentes sócio-comunitários, que permitiriam a essas mães deixarem seus filhos nas creches propostas dentro do componente infraestrutura comunitária. Afinal, por ser um setor informal, o objetivo não era manter as mulheres indefinidamente a ele vinculadas, mas sim “gerar postos de trabalho para mulheres não inseridas no mercado de trabalho, à espera de oportunidade para terem uma atividade economicamente produtiva” (IJSN, 1981i, p. 16).

Outro investimento no setor informal foi na área da Pesca, cujos investimentos previstos foram de aproximadamente 5% do total. O projeto foi elaborado pela Secretaria de Estado da Agricultura do Espírito Santo, sendo aprovado pela IJSN que elaborou a maioria dos anteprojetos do CPM/BIRD-AUV. Estranhamente, nem o Anteprojeto (SEAGES/IJSN, 1984a) nem o Projeto Executivo (SEAGES/IJSN, 1984b) promoveram integração com os três assentamentos subnormais alvos do CPM/BIRD-AUV, tendo sido o único caso a não fazê-lo. Ademais, a documentação não esclareceu por que foram priorizados municípios distantes do AUV, tais como Conceição da Barra, Guarapari, Anchieta, Itapemirim e Piúma no Espírito Santo.

Outra categoria do CPM/BIRD-AUV foi a Administração Municipal, que mais tarde passou se chamar de Modernização Administrativa. Nesta, priorizava-se a reestruturação organizacional das “Prefeituras das cidades de pequeno a médio porte, que na maioria das vezes,

encontra[va]m-se defasadas em termos institucionais” (IJSN, 1981j, p. 10). Entendia-se a Modernização Administrativa como: 1) a concepção de novos modelos organizacionais para o poder público, como na estrutura organizacional; 2) definição e normatização de procedimentos relativos aos Recursos Humanos, com revisão do Plano de Cargos e Salários, Política de Recrutamento; Seleção e Desenvolvimento de Pessoal; 3) absorção das “proposições modernizantes” idealizadas pelo CPM/BIRD; 4) consolidação das equipes técnicas locais; 5) criação de condição para a autossustentação do processo modernizante idealizado (IJSN, 1981j, 1982b); 6) capacitação de recursos humanos (IJSN, 1981k).

Para isso, foram elaborados anteprojetos de Capacidade das equipes técnicas. Nesse caso, reconhecia-se que as Prefeituras tinham capacidade, mas:

As estruturas de Recursos Humanos das Administrações Municipais, principalmente as de cidades de pequeno e médio porte, carecem de elementos com qualificação exigida pelo surgimento de novos encargos. As fases de implantação e sequência do Subprojeto AUV exigirão, das Administrações Municipais envolvidas, Recursos Humanos aptos à sua efetivação e ao seu acompanhamento (IJSN, 1981j, p. 10).

Foram oferecidos oito cursos de: 1) nivelamento; 2) processos de reorganização na administração pública; 3) funções gerenciais; 4) elaboração, análise e avaliação de projetos; 5) programação, orçamentação, controle e avaliação de programas; 6) planejamento a nível municipal; 7) administração e desenvolvimento de recursos humanos; 8) administração tributária. A carga horária foi de 525 hs/aula, oferecidas a todas as prefeituras participantes, a saber, Prefeitura Municipal de Cariacica, Prefeitura Municipal de Vila Velha e Prefeitura Municipal de Vitória (IJSN, 1981j).

O componente estava baseado na produção de documentos e ensinamentos, isto é, atividade intelectual. Dessa forma, o IJSN posicionou-se como autarquia que prestaria o serviço aos municípios, assim como afirmou no Anteprojeto:

[...] o projeto executivo do Subcomponente será elaborado pelo IJSN. Sua execução e coordenação também ficarão a cargo do IJSN. A sua supervisão ficará a cargo da UAS/AUV. O espaço físico necessário à execução do Subcomponente será o do Centro Interescolar da Prefeitura Municipal de Vitória (IJSN, 1981j, p. 12).

O Governo estadual ganhou triplamente nesse caso. Primeiramente, o IJSN foi fortalecido com verbas para elaboração dos anteprojetos e projetos executivos por meio do convênio com o FNDU. Sendo o IJSN responsável pela execução, sua remuneração estava prevista pelo projeto executivo. Depois, a UAS, como supervisora, cuja competência havia sido atribuída ao IJSN, dispunha não só de orçamento e estrutura administrativa, como também deveria absorver as práticas modernizantes da administração pública. Por outro lado, o IJSN

não ofereceu a estrutura física para a operação e, em decorrência disso, o IJSN se fortaleceu como o principal órgão de planejamento do estado do Espírito Santo.

A Unidade de Administração do Subprojeto – UAS do CPM/BIRD-AUV era considerada:

[...] condição indispensável à implantação, administração e coordenação do Subprojeto AUV. A UAS/AUV é responsável pela análise e avaliação dos instrumentos, critérios e procedimentos adotados em cada um dos componentes e Subcomponentes, desde a elaboração dos projetos executivos, até a sua operacionalização, assim como do acompanhamento físico-financeiro dos mesmos.

Portanto, competia à UAS/AUV coordenar e supervisionar as atividades Técnicas e Financeiras, assessorando a Comissão Local de Coordenação – CLC e a Comissão Executiva Local – CEL (conforme descrição do Roteiro do CPM/BIRD do CNDU), que seriam responsáveis pela execução dos componentes e subcomponentes. Competia a ela, ainda, garantir que haveria articulação entre as várias entidades envolvidas, considerando que as Unidades Executoras se originavam de diversos setores da administração municipal e estadual e, ainda, de três Prefeituras. Dessa forma, cabia à UAS providenciar a remessa dos relatórios mensais elaborados pelas Unidades Executoras aos Órgãos Setoriais Federais – OSF, bem como dos relatórios trimestrais a serem encaminhados à SDU/MINTER, que, por sua vez, encaminharia-os ao BIRD. Competia à UAS fazer o controle e acompanhamento da execução física e financeira, elaborando relatórios e pareceres prévios para liberação ou pedido de recursos, movimentando, dessa forma, as contas bancárias e o controle extra-bancário. Deveria, ainda, facilitar o acesso da SDU/MINTER junto aos órgãos locais e elaborar estudos para fortalecimento das receitas próprias locais, registrar os recursos de contrapartida, admitir pessoal e por fim fazer a prestação final de contas.

Assim como já afirmado, a UAS/AUV teve “vinculação de coordenação à estrutura organizacional do Instituto Jones dos Santos Neve [– IJSN]” (IJSN, 1981I, p. 10). Estava com “a assistência técnica e administrativa direta da SDU/MINTER” (IJSN, 1981I, p. 11). Por essa razão, o Coordenador Geral deveria responder imediatamente ao IJSN, que, por sua vez, por ser parte da estrutura do governo estadual, deveria responder à Coordenação Estadual do Planejamento – COPLAN/ES e à Governadoria (vide Figura 55). A forma como se estruturou a UAS/AUV limitou o contato das prefeituras com o governo federal ou com o BIRD, e seu funcionamento tinha prazo previsto de 36 meses.

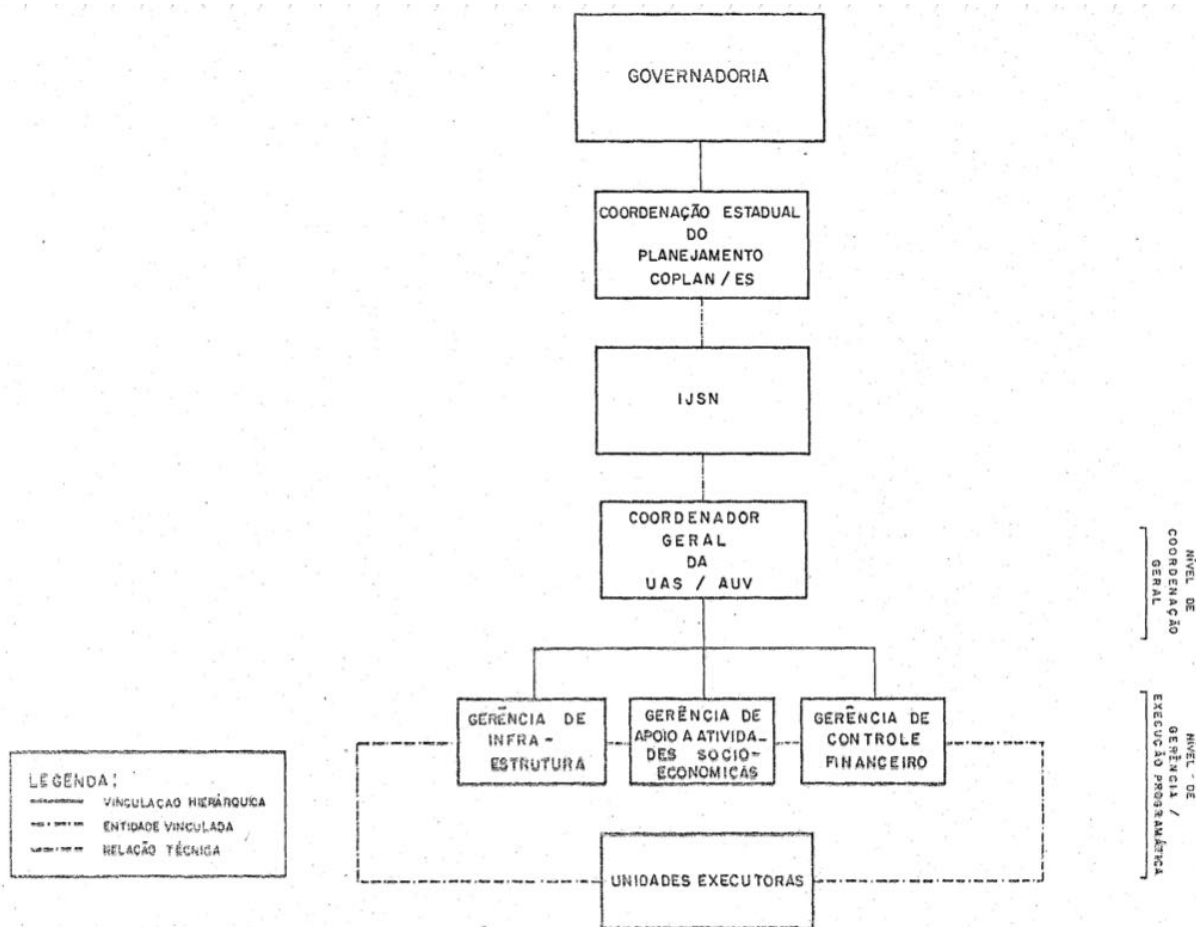


Figura 55: Estrutura organizacional da UAS/AUV e sua vinculação ao IJSN
 Fonte: (IJSN, 1981, p. 28).

A fim de desempenhar seu papel como UAS, o IJSN promoveu a execução do subcomponente Cadastro Imobiliário Municipal – CIM, que cumpria diversos objetivos, desde subsidiar as intervenções dos projetos executivos com dados a identificar a legalidade dos imóveis para regularização fundiária e a desapropriação para implementação de infraestrutura comunitária. Utilizou-se, para tanto, a metodologia já consolidada pela SERPRO em 1980. O Cadastro Imobiliário Multifinalitário – CIM foi assim defendido pelo IJSN:

[...] o CIM é o instrumento básico para a dinâmica processual em qualquer sistema integrado de planejamento, a nível municipal, com problemática predominantemente urbana, pois seu objetivo genérico é concentrar elementos informativos que servirão ao Governo Municipal para definir e aplicar, isolado ou com a participação de órgãos federais e estaduais, uma política de desenvolvimento para o Município, além de possibilitar, em paralelo, a implantação de um processo de planejamento, realmente, continuado (IJSN, 1981m, p. 13).

O CIM subsidiaria a tomada de decisão pela administração pública, a partir de critérios racionais que possibilitariam oferecer às comunidades condições mínimas de qualidade de vida (IJSN, 1981m, p. 11). O enfoque do CIM era a questão tributária, considerando que os dados coletados subsidiavam a atualização dos cadastros imobiliários e a base de cálculo do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU. Inclusive, a “recuperação dos investimentos” – pré-

requisito para ingressar no CPM/BIRD – se baseava na elevação dos tributos ao inserir os Assentamentos Subnormais à Cidade Formal, daí a importância do CIM para o Programa Nacional na modalidade CPM/BIRD.

Por fim, o subcomponente Elaboração de Política de Desenvolvimento Urbano visava a incorporar os recentes entendimentos do papel do controle do uso do solo na política urbana municipal. Segundo o anteprojeto, o “Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória a nível dos Municípios (estando já prontos os trabalhos de Vitória, Vila Velha e Serra), e por outro, as exigências do CNDU e do programa CPM/BIRD, são os deflagradores imediatos das necessidades do planejamento Municipal” (IJSN, 1981n, p. 9). Esse subcomponente só seria posto em execução na medida do interesse municipal, já que seriam os municípios os responsáveis pela elaboração dos planos. “A participação do Instituto, portanto do Estado, é, apenas, no sentido de dar suporte a este trabalho, suprindo as lacunas técnicas no Município” (IJSN, 1981n, p. 9). Os estudos promovidos pelo IJSN focaram o controle da especulação imobiliária, que elevavam o preço da propriedade urbana e o equilíbrio do meio ambiente.

Por sua vez, o componente de maior valor orçamentário foi o de Infraestrutura urbana e comunitária, que “enquadra-se numa filosofia de intervenção que visa a integração de todos os setores a ele relacionados, ou seja, saúde, lazer, educação, associações, creches, etc, bem como aos demais componentes do Subprojeto AUV CPM/BIRD” (IJSN, 1981o, p. 3). De fato, a filosofia de integração não era uma atitude isolada dentro do Subprojeto AUV; já se falou sobre a integração necessária entre as Lavanderias e as Creches em páginas anteriores. Nesse componente, todas as infraestruturas estariam costuradas a fim de promover o objetivo central do CPM/BIRD, que era a elevação da unidade de vida das populações mais pobres. Com essa filosofia, o IJSN afirmou:

Portanto, os diversos setores inerentes à vida sócio-comunitária das áreas (saúde, lazer, educação, associativismo), deverão se integrar, constituindo não apenas uma unidade de prestação de serviços isolada, mas um único centro de interesse e vivência, irradiador da Ação Social da comunidade como um todo. Deverão estar integradas também à estratégia global de ordenamento urbano (IJSN, 1981o, p. 3).

A atenção à integração não era uma novidade no CPM/BIRD-AUV, visto que estava prevista no Roteiro do CNDU. Mas a extensão maior que lhe foi dada no Subprojeto do CPM/BIRD-AUV merece reconhecimento, visto que representou grande esforço do IJSN²⁹⁷. Até então, os equipamentos comunitários eram tratados em políticas setoriais independentes. O IJSN,

²⁹⁷ Excetua-se a essa lógica o subcomponente de Pesca que, como afirmado anteriormente, não se adequou à lógica do CPM/BIRD-AUV.

então, propôs a criação do Conselho de Apoio e Integração dos Equipamentos, Sócio-comunitários – CAIEC, composto por membros da sociedade local de cada área de intervenção, a fim de que indicassem quais os equipamentos que seriam integrados (IJSN, 1981p). Justificou-se a criação do CAIEC devido às “dimensões das áreas de intervenção do Projeto CPM/BIRD na região da Grande Vitória e a complexidade de coordenação na utilização dos equipamentos sócio-comunitários” (IJSN, 1981o, p. 7). Caberia ao CAIEC acompanhar a execução das obras e informar à UAS eventuais divergências. Propunha-se, então, uma integração entre todos os componentes e os serviços envolvendo o componente Emprego e Renda com os Equipamentos Comunitários. Exemplo disso foram as Capacitações, que seriam promovidas em estruturas das Associações de Bairros, previstas pelo anteprojeto do subcomponente Associativismo (IJSN, 1981q). A integração seria promovida, também, com outros planos já elaborados para o AUV. No caso específico dos equipamentos comunitários de saúde,

[...] [a] execução das ações de saúde visando a assistência médico-sanitária à população das áreas-alvo do Subprojeto AUV, será efetivada com a implantação e reforma de equipamentos, segundo propostas do Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), da Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo (SESA) (IJSN, 1981r, p. 53).

Faziam parte dessa integração os equipamentos sociocomunitários (IJSN, 1981o) de lazer (IJSN, 1981s, 1981t), saúde (IJSN, 1981r), educação (IJSN, 1981u), creche (IJSN, 1981v), bem como os serviços habitacionais (IJSN, 1981w), tais como as infraestruturas relacionadas a energia, água, esgoto (IJSN, 1981x, 1981y, 1981z), contenção de encostas, sistema viário, drenagem pluvial, circulação urbana e aterros (IJSN, 1981aa, 1981x), aterro sanitário (IJSN, 1981ab, 1981ac, 1981x, 1984c), serviços de limpeza urbana (IJSN, 1981ab, 1981ac, 1982c), urbanização de terrenos (IJSN, 1983a, 1983b, 1984d) e legalização fundiária (IJSN, 1983b, 1983a, 1984d).

O sistema viário e circulação urbana, especificamente, deveria “estar integrado à proposta de Transporte Urbano, e estava por meio de melhoria das caixas das vias de ônibus” (IJSN, 1981x). Por sua vez, os Transportes Urbanos do AUV (IJSN, 1981ad, 1983c), sob a orientação da EBTU, passaram por grandes transformações com os estudos financiados pelo CPM/BIRD. A elaboração do Plano de Transporte Coletivo da Grande Vitória – TRANSCOL-GV (IJSN, 1981ad) possibilitou a ampla reestruturação do sistema viário e das linhas de ônibus (IJSN, 1983c), o que permitiu o espraiamento do aglomerado urbano nas décadas posteriores.

Ao final da elaboração dos anteprojetos, com o objetivo de reproduzir as experiências de outros Subprojetos, o MINTER promoveu um seminário em Vitória/ES que contou com a presença de técnicos de Recife, Salvador e Florianópolis (vide Figura 56).

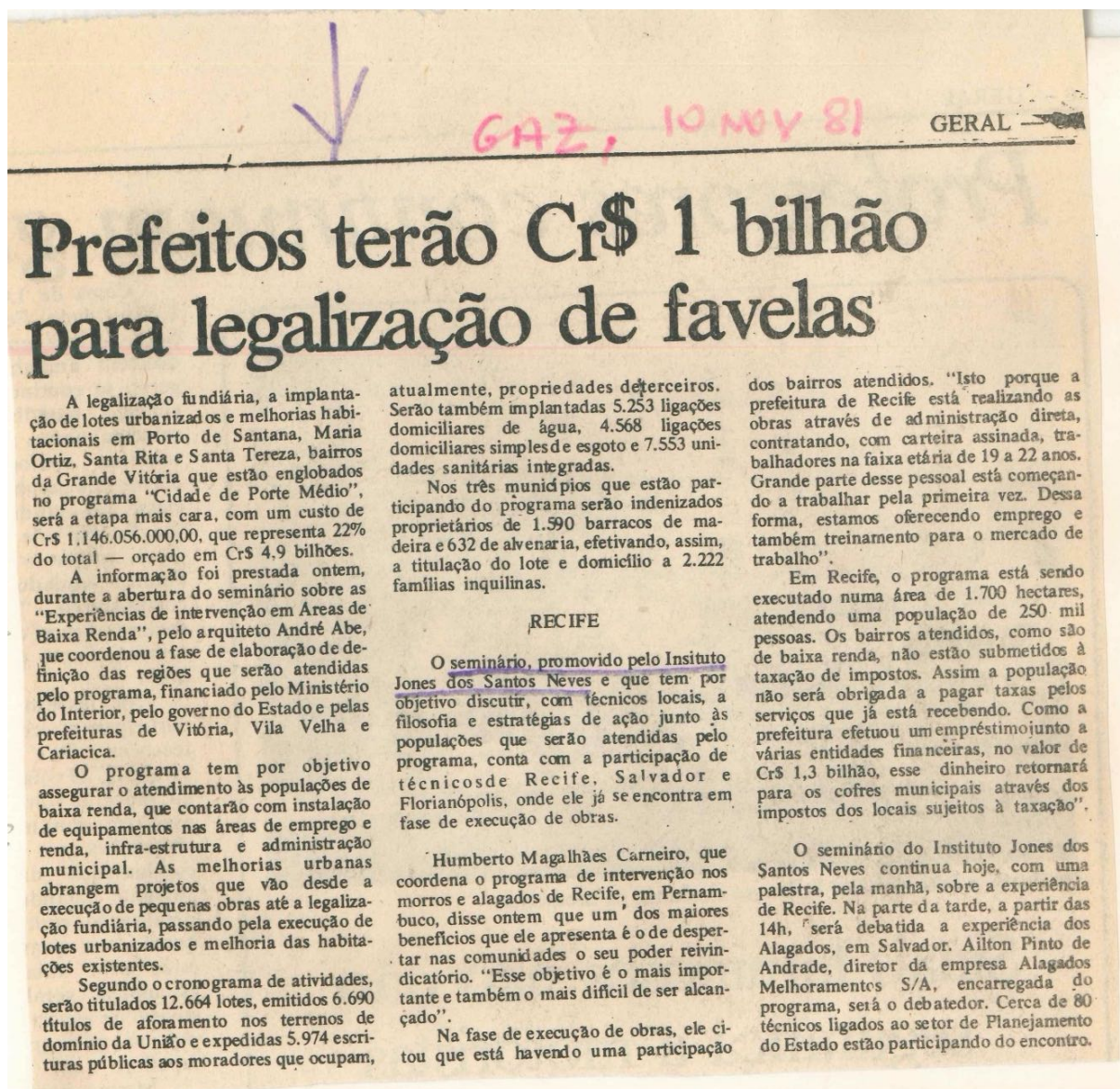


Figura 56: Anúncio do Seminário para troca de experiências
Fonte: (A GAZETA, 1981c).

O AUV ingressou no CPM/BIRD justamente no momento em que o Banco passou a adotar nova política de "ajuda", que se baseava na redução dos empréstimos, considerando que, em uma "graduação", o Brasil estava em melhores condições que outros. Assim, a partir da reunião anual da assembleia conjunta do BIRD com o Fundo Monetário Internacional – FMI, em 29 de setembro de 1981, o Presidente Norte-americano Ronald Reagan anunciou: "nenhuma quantidade de ajuda produzirá o progresso". Com isso, ele afirmava que, para as "ajudas", era necessário reestruturar a economia dos países.

BIRD confirma redução de empréstimos para o Brasil

Silvio Bocanera

Washington — O presidente do Banco Mundial, Allen Dauter, afirmou que o Brasil não poderá obter mais empréstimos do BIRD em 1981. Segundo ele, o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

«Estreitando-se ao fim da década passada com a redução dos empréstimos do BIRD, o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores», afirmou Dauter.

«O Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores», afirmou Dauter.



Foto: Agência Brasil

FMI quer firmeza contra inflação

Washington — O Fundo Monetário Internacional (FMI) quer firmeza do Brasil contra a inflação. Segundo o FMI, o Brasil precisa controlar a inflação para obter empréstimos.

Regan avverte países em desenvolvimento

Washington — O presidente Ronald Reagan avverte os países em desenvolvimento. Segundo ele, os países em desenvolvimento precisam controlar a inflação para obter empréstimos.

Magia do mercado

Washington — O mercado financeiro brasileiro está mostrando sinais de recuperação. Segundo especialistas, o mercado está se estabilizando.

Agricultura, energia e África têm prioridade

Washington — O Banco Mundial prioriza investimentos em agricultura, energia e África. Segundo o Banco Mundial, esses setores são fundamentais para o desenvolvimento.

Washington Post diz

Washington — O Washington Post afirma que o Brasil não poderá obter mais empréstimos do BIRD em 1981. Segundo o jornal, o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

BIRD tem projeto atingido

Apesar de não ter participado de peso nos financiamentos do Brasil, o Banco Mundial, o BIRD, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, não conseguiu atingir seu objetivo de obter empréstimos do Brasil em 1981.

Guerreiro alerta Haig sobre gravidade do ato

Genebra — O presidente do Banco Mundial, James D. Callaghan, alertou o presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, sobre a gravidade do ato de não pagar os empréstimos do BIRD.

Galvães garante projetos viáveis e estabilidade

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, garantiu a viabilidade dos projetos de empréstimos do BIRD e a estabilidade econômica do Brasil.

Delfim acha sem "menor justificativa" a decisão

Brasília — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Atualmente, o BIRD e o BIRD tem ipso uma proposta de empréstimo de 100 milhões de dólares para o Brasil em 1981. No entanto, a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981 é considerada uma grave afronta ao Brasil.

Quando a "graduação" do Brasil, por sugestão dos Estados Unidos, dentro da classificação de países em desenvolvimento, o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Embora pequeno, se comparado a outros financiamentos internacionais, o BIRD concedeu ao Brasil empréstimos de 110 milhões de dólares em 1980. No entanto, a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981 é considerada uma grave afronta ao Brasil.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

Washington — O ministro do Planejamento, Delfim Netto, afirmou que não há justificativa para a decisão do BIRD de não conceder empréstimos ao Brasil em 1981.

Washington — O ministro da Fazenda, Fernando Collor, afirmou que o Brasil não conseguiu cumprir as condições de pagamento dos empréstimos anteriores.

CPM só continua com novos recursos

As obras de melhorias urbanas nos municípios de Vitória, Vila Velha e Cariacica, dentro do Projeto Especial Cidades de Porte Médio (CPM), somente serão agilizadas de acordo com a injeção de recursos federais, na ordem de 70%, à exceção das obras que estão em fase de conclusão, onde o Governo do Estado chega a participar com 100% para obter sua realização.

A Unidade de Administração do Subprojeto Aglomerado Urbano de Vitória (UAS/AUV) através de seu coordenador, José Antônio Colodete, informou ontem que as melhorias urbanas previstas para os bairros de Maria Ortiz, em Vitória, e Porto de Santana, em Cariacica — estipuladas em Cr\$ 27 bilhões, a preço de hoje — continuam com contratos assinados, porém na expectativa de repasse de verbas.

ATRIBUIÇÃO

Cabe à Unidade de Administração, vinculada ao Instituto Jones dos Santos Neves, gerenciar obras do CPM no Estado, as quais são executadas por diferentes secretarias e prefeituras, através de convênios. As melhorias previstas para Maria Ortiz constam de terraplenagem, esgotamento sanitário com estação de tratamento, pavimentação e criação de lotes novos. Com isto os habitantes do bairro, que moram debaixo de cabos de alta-tensão, serão removidos para locais onde possam morar com mais segurança, segundo prevê o projeto. Este contrato, do final do ano passado, orça em Cr\$ 14 bilhões a preço atual e deverá ser iniciado nos próximos dias, segundo informou José Antônio Colodete.

Estimadas em Cr\$ 13 bilhões, estão para serem licitadas as obras de urbanização em Porto de Santana, da mesma proporção que a de Maria Ortiz, acrescida de contenção de encostas. Uma lagoa aerada será construída no local para tratamento de esgotos. Colodete disse não poder prever a data de início destas melhorias, mesmo porque geram muita expectativa.

A Unidade de Administração tem projetos prontos para construir unidades de saúde nos bairros de Maria Ortiz, Santa Teresa, Vila Garrido e Santa Rita. Também já está em fase de aquisição de material e de licitação a obra de ampliação do sistema de abastecimento de água de Maria Ortiz, a ser realizada pela Cesan, que constará do assentamento de 6.600 metros de tubos e mais 650 ligações domiciliares. Santa Rita e Porto de Santana receberão idêntico benefício, a médio prazo, segundo o coordenador da Unidade de Administração.

EM EXECUÇÃO

A UAS/AUV está gerenciando atualmente várias obras em fase de conclusão. A exemplo, estão as de melhorias urbanas em Santa Teresa, Vitória, no valor de Cr\$ 2 bilhões, constando de terraplenagem, drenagem, esgoto sanitário e esta-

Foto de José A. Magnago



Santana: luta contra a poluição

ção de tratamento de esgoto, além de vias de pedestres, escadarias e pavimentação.

A recuperação da rodovia Governador José Sette, no trecho BR-262 até o viaduto do contorno, destino a Cariacica-sede, está prevista, no novo cronograma, para ser concluída em julho deste ano, representando um investimento de Cr\$ 2 bilhões em terraplenagem, recapeamento asfáltico e drenagem. O perímetro urbano, em Itacibá, continuará com a pavimentação atual, a paralelepípedos, numa extensão aproximada de um quilômetro.

José Antônio Colodete informou que apesar da União participar com 70% e os Estados e municípios com os outros 30% no CPM, o governo do Espírito Santo participou com 100% dos investimentos em obras afins, para reformar diversas escolas, além de ter elevado para 40% sua participação na conclusão, no final de 1983, das obras de recuperação da Rodovia Carlos Lindenberg e igual percentual nas obras da rodovia José Sette.

Disse que após a melhoria do sistema de limpeza urbana de Cariacica, com aquisição de novos caminhões de coleta e um trator, está sendo preparado para o município um processo de aterro sanitário, em Caçaroca, num terreno em formato de vale, que receberá todo o lixo produzido na localidade. Segundo o coordenador da UAS/AUV, a obra para construção deste lixão em Cariacica obedecerá técnicas modernas e transformará o vale num lugar plano, com drenagem e dutos para escapamento de gases, bem como solidificação de terra, com adição de camadas intermediárias.

Figura 58: Anúncio do esgotamento financeiro do CPM/BIRD-AUV em 1985
Fonte: (A GAZETA, 1985).

Dessa forma, sem compromisso com os objetivos intrarregionais do CNDU, as prefeituras e o governo estadual buscaram suprir as demandas comunitárias de mitigação da pobreza urbana evidente no bairro selecionado pelo CPM/BIRD.

Oficialmente, o CPM/BIRD seria finalizado em 31 de dezembro de 1982, conforme previsto no contrato assinado com o BIRD (THE WORLD BANK, 1979c). Entretanto, ele se encerrou em 31 de dezembro de 1986, considerando a data limite para o desembolso dos recursos após sucessivos atrasos (vide Quadro 5).

Quadro 5: Dados do CPM/BIRD

Principais dados do projeto		
Item	Expectativa de avaliação	Atual ou Reestimativa
Total de Custo do Projeto (US\$ m)	200,00	150,00
Saturação de Custo (%)	0	-25%
Montante do empréstimo (US\$ m)	70,00	
Desembolsado (US\$ m) (31/12/86)	70,00	70,00
Cancelado (US\$ m) (31/03/87)	0	0
Reparado (US\$ m) (31/03/87)	34,98	34,98 (30/09/88)
Extraordinário (US\$ m) (31/03/87)	35,02	35,02 (30/09/88)
Outros dados dos projetos		
Item	Plano Original	Atual ou Reestimativa
Primeira Menção em Arquivo	01/77	-
Aplicação Governamental	01/77	-
Avaliação	11/78	-
Negociação	02/79	-
Aprovação do Conselho	06/79	-
Data de Aceito do Acordo	06/79	-
Data de Efetivação	09/79	-
Data de Fechamento	12/83	-
Mutuário	República Federativa do Brasil	
	9 municipalidades	15 municipalidades
Agenciais de Execução	BNH, EBTU, COBAL, CEBRAE, SINE, SUDEPE	
Ano Fiscal do Mutuário	01 de janeiro – 31 de dezembro	
Projeto subsequente	II-CPM foi considerado, mas, mais tarde, cancelado	

Fonte: (THE WORLD BANK, 1989, p. 2). Conferir original nos Anexos.

Segundo a Auditoria de 1989, a atraso de três anos deveu-se à alocação inadequada da “unidade de coordenação central do CPM/BIRD – um problema que permaneceu uma grande preocupação das missões de supervisão do Banco durante a implementação do projeto – e na revisão da avaliação do subprojeto de Campina Grande” (THE WORLD BANK, 1989, p. 14, tradução nossa)²⁹⁸. Também colaboraram para o atraso os desacordos quanto à programação nas cidades do Nordeste entre os respectivos governos estaduais e a SUDENE, bem como a inclusão de novas cidades aos planos originais, a taxa cambial impactada pela inflação do período e a escassez de recursos:

²⁹⁸ Traduzido do original em inglês: “[...] were due to difficulties in adequately staffing the central MSC coordination unit – a problem which remained a major concern of Bank supervision missions throughout project implementation – and in reviewing the appraisal of the Campina Grande subproject”.

A decisão de incluir os subprojetos para Campo Grande, São José do Rio Preto e Teresina / Timonin em meados de 1982 – uma vez que ficou claro que, como resultado de uma taxa de câmbio favorável ao dólar/cruzeiro, uma parte significativa do empréstimo do Banco não seria absorvida pelos oito subprojetos originais – confirmou a necessidade de estender o período de implementação do projeto até dezembro de 1985. Atrasos nos desembolsos de empréstimos, devido em grande parte à escassez de recursos durante os últimos anos de execução do projeto, levaram a uma extensão adicional de um ano da data de fechamento para o final de 1986 (THE WORLD BANK, 1989, p. 15, tradução nossa)²⁹⁹.

Por fim, durante a implementação, houve dificuldades e atrasos em Florianópolis, Vitória, Teresina e São José do Rio Preto, por causa da dificuldade na aquisição de terra para implementação de equipamentos comunitários do componente de infraestrutura (THE WORLD BANK, 1989).

Esses problemas impactaram na ambição inicial de replicar o CPM/BIRD, que seria o “primeiro de uma possível série de operações para apoiar o desenvolvimento das cidades de porte médio” (THE WORLD BANK, 1989, p. 7, tradução nossa)³⁰⁰. Assim, após seu término, viram-se frustradas as tentativas de iniciar um CPM/BIRD-II, cujas tratativas haviam sido iniciadas entre a SDU/MINTER e o BIRD em 1982 e resultaram no Termo de Referência elaborado no âmbito do recente Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente para apresentação junto à SEPLAN-PR (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMIBIENTE, 1985). Na perspectiva do então recente ministério, a frustração do CPM/BIRD-II se deu, pois,

[...] apesar de ter iniciada a sua preparação em meados de 1982, esta Segunda Fase do Projeto CPM, tem esbarrado na falta de prioridade para a contratação de novo empréstimo junto ao BIRD, e na ausência da garantia de dotação de recursos orçamentários da contrapartida federal. A carência de recursos financeiros deve-se, em parte, ao período recessivo da economia, principalmente a partir de 1983, mas com certeza espelha, também, a baixa prioridade dada à implementação de uma política de desenvolvimento urbano integrado (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMIBIENTE, 1985, p. 3).

Já, na perspectiva do BIRD, essa frustração se devia ao descrédito do CPM/BIRD junto aos estados e municípios, bem como à desarticulação do governo federal:

²⁹⁹ Traduzido do original em inglês: “The decision to include subprojects for Campo Grande, Sao Jose do Rio Preto and Teresina/Timonin mid-1982 – once it became clear that as a result of a favorable U.S. dollar/cruzeiro exchange rate a significant portion of the Bank loan would not be absorbed by the original eight sub-projects – confirmed the need to extend the project implementation period through December 1985. Delays in loan disbursements, due largely to counterpart funding shortages during the latter years of project execution, led to an additional one year extension of the closing date to the end of 1986”.

³⁰⁰ Traduzido do original em inglês: “In this context, moreover, the project was initially viewed by the Brazilian Government and the Bank as the first of a possible series of operations to support secondary city development”.

O papel decrescente e a desarticulação institucional associada ao governo federal na área de desenvolvimento urbano, juntamente com crescentes dificuldades financeiras e desinteresse político do nível federal no CPM/BIRD, afetaram negativamente sua implementação durante os últimos estágios da operação. Esses fatores também contribuíram para as decisões subsequentes do Banco Mundial de não apoiar um segundo projeto nacional da CPM e de buscar essencialmente uma abordagem de desenvolvimento estado por estado, metropolitana e municipal em grande parte de seus recentes [no final da década de 1980] empréstimos urbanos no Brasil (THE WORLD BANK, 1989, p. 8, tradução nossa)³⁰¹.

Na perspectiva de Luis Henrique Cavalcanti Fragomeni – conselheiro do Gabinete do Ministério do Interior em 1989 –, o maior problema foi a lentidão do processo:

Enquanto as Unidades de Supervisão do Subprojeto passaram quase dois anos preparando estudos de diagnóstico em cada uma das cidades participantes (de acordo com o manual de preparação aprovado pelo Banco e de maneira bastante semelhante ao CPM-I), SDU, SEPLAN e o Banco ainda estavam em o processo de discutir questões essenciais relacionadas à segunda operação, incluindo sua prioridade. [...] o CPM-II nunca foi iniciado no nível local (THE WORLD BANK, 1989, p. 75, tradução nossa)³⁰².

As consequências foram o descrédito da imagem do BIRD e da SDU/MINTER, consideradas “complicadas” e “excessivamente burocráticas”, vista a pequena proporção dos investimentos fornecidos.

Consequentemente, embora o Projeto CPM-I tenha tido um impacto positivo nos problemas dos projetos urbanos integrados, o CPM-II pode ser considerado um fator na deterioração – entre os governos locais participantes – do planejamento integrado como um instrumento para resolver problemas urbanos (THE WORLD BANK, 1989, p. 76, tradução nossa)³⁰³.

³⁰¹ Traduzido do original em inglês: “The diminishing role of, and associated institutional disarticulation within, the federal government in the area of urban development, together with growing financial difficulties and political disinterest in the MSC Project at the federal level, negatively affected its implementation during the latter stages of the operation. These factors also contributed to the Bank’s subsequent decisions not to support a second national MSC Project and to essentially pursue a state by state, metropolitan and municipal development approach in much of its recent urban lending in Brazil”.

³⁰² Traduzido do original em inglês: “While the Subproject Supervision Units spent almost two years preparing diagnostic studies on each of the participating cities (in accordance with the Bank-approved preparation manual, and in a manner quite similar to MSC-I), SDU, SEPLAN and the Bank were still in the process of discussing essential issues relating to the second operation, including its priority. As indicated in (4.32), MSC-II was never initiated at the local level.

The discredit into which the project fell had repercussions for the images of the Bank and SDU, which came to be regarded as cumbersome and excessively bureaucratic, and the amount of technical and procedural requirements imposed was considered out of all proportion to the resources provided (about US\$15 million per city) and the small scale of the projects approved”.

³⁰³ Traduzido do original em inglês: “Consequently, although the MSC-I Project had a positive impact on the problems of integrated urban projects, MSC-II can be considered a factor in the deterioration – among the participating local governments – of integrated planning as an instrument for solving urban problem”.

Por fim, o CPM/BIRD passou a figurar, para o BIRD, como uma experiência a ser avaliada para futuros empréstimos no campo do desenvolvimento urbano (THE WORLD BANK, 1989, 1997). Não foram apoiados outros empréstimos na escala geográfica a que se propunha com o CPM/BIRD.

No fechamento desta Parte C, é oportuno ressaltar que o Programa Nacional foi um esforço sistemático de planejamento, tanto em sua vertente intrarregional quanto intraurbana. Esse esforço estava fortemente vinculado aos desígnios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU no período de sua existência, seja durante a década de 1970 ou após 1979. As instituições que promoveram a PNDU foram as principais responsáveis por sua formulação, condução e manutenção ao longo dos 10 anos de vigência. Sua recondução ao longo desse período – do primeiro para o Programa Nacional e depois para o CPM/BIRD – permitiu que a preocupação com as cidades de porte médio se equilibrasse com os investimentos nas metrópoles. Esta preocupação avançou, ainda, os meios de investir nas cidades de porte médio de forma específica, dadas as suas particularidades. Por fim, o percurso do Programa agregou ao planejamento nacional as experiências internacionais, atualizando as que estavam sendo implementadas nas diversas esferas de governo.

Capítulo 8

O que levou ao declínio do CPM?

Pelo segundo ano consecutivo o Programa de cidades de Porte Médio, que engloba mais de 100 cidades médias do País, não receberá verba. Segundo o secretário executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU – Militão de Moraes, a paralisação do programa ocorreu já em 82 por falta de recursos. [...] Apesar da paralisação deste programa, Militão garantiu que o Programa Especial de Cidades de Porte Médio, desenvolvido em conjunto com o Banco Mundial – Bird – será mantido e já tem verba assegurada [...] (A TRIBUNA, 1983).

Até este ponto do texto, deve ter ficado evidente que o Programa Nacional perdurou por dez anos devido às suas continuidades na política urbana nacional iniciada com o II PND e por atender às necessidades específicas de um segmento de cidades de porte médio. Ao longo desse percurso, o Programa Nacional passou por alterações essenciais para seu realinhamento com as intenções na mudança ministerial. Estas transformações, embora tenham encolhido o corpo programático do Programa Nacional, fortaleceram-no com estrutura administrativa mais robusta e menção no orçamento público.

Em 1986, novas mudanças estavam ocorrendo, sendo a principal delas a redemocratização, que se avizinhava. Nesse ano, havia novas continuidades e descontinuidades que resultaram no desgaste do Programa Nacional e declínio orçamentário e programático. As próximas páginas são dedicadas a aprofundar a interpretação sobre os fatores de desgaste do Programa Nacional, com destaque para: 1) o esgotamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano baseada nas migrações internas; 2) as crises internas e externas; 3) a extinção dos fundos, especialmente o FNDU e FDTU; 4) o surgimento do CPM/BIRD; 5) a irresolução e alternância entre a vertente intraurbano ou intrarregional; 6) a ineficiência do modelo adotado.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano se iniciou com o II PND,³⁰⁴ em 1975, baseada no controle das migrações (cf. Capítulo 3), a partir de cidades que conteriam os migrantes do campo e das pequenas cidades para as metrópoles nacionais do Rio de Janeiro e de São Paulo. Após o período de vigência do II PND e com os fracassos dos programas que visavam a conter os migrantes, a política urbana baseada no controle migratório foi repensada. A maior revisão desta política foi apresentada em 1983 – ainda durante a execução do Programa

³⁰⁴ Reconhece-se que, no âmbito federal, os planos nacionais anteriores versaram sobre a organização do espaço urbano. Ao afirmar que a PNDU se iniciou com o II PND, pretende-se destacar que ela ganhou atenção especial e passou a integrar as macropolíticas tradicionalmente constituídas, a saber, econômicas e sociais.

Nacional – pelo CNDU. Naquele ano, foi publicado um conjunto de estudos e propostas de reorganização do Uso do Solo urbano, visão que foi o principal contributo para o esgotamento do CPM.

Pela primeira vez, as políticas urbanas³⁰⁵ se dedicaram ao Uso do Solo urbano e à propriedade, pois, do ponto de vista da PNDU, até o início da década de 1980, a propriedade era garantida e bem incontestável, mesmo que fosse relativizada pelo ordenamento jurídico desde 1946. A revista Interior, ao anunciar sobre as propostas do CNDU, destacou o tema:

A propriedade é começo e razão de toda a problemática urbana. Remanescentes do Direito Romano e estruturada pelo sistema jurídico de cada nação, ela corresponde ao 'direito de usar, gozar e dispor de coisas e reivindicá-la de quem injustamente a detenha', conforme diz o Código Civil Brasileiro. Não é uma posse estática nem imutável, tanto assim que a Constituição Federal de 1946 previa seu condicionamento ao bem-estar social, e a Carta de 1969 menciona 'a função social da propriedade' como um dos princípios da ordem econômica e social para 'realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social' (MINTER, 1983, p. 8–9).

Na mensagem de abertura para a matéria, fica explícito que, embora a cidade tenha se “degenerado”, havia uma solução possível. O que antes era possível somente com a descompressão – isto é, a diminuição da concentração –, passou, a partir de então, a ser solucionável:

Exatamente para proporcionar um corretivo à altura da situação, incluindo num campo tão vasto, complexo e sensível, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano debruçou-se durante longos seis anos sobre a matéria e viabilizou sua proposta no projeto de lei de desenvolvimento urbano que já está no Congresso, sob a forma de **Mensagem Presidencial número 155** (MINTER, 1983, p. 8, grifo nosso).

O descontrole do Uso do Solo urbano passou a ser interpretado como o principal gerador do caos urbano, em substituição ao crescimento demográfico motivado pelas migrações. Foi por isso que as cidades grandes e as metrópoles – antes interpretadas pela PNDU como degeneradas, cujos problemas apenas poderiam ser solucionados por meio de sua contenção – foram reinterpretadas, de modo a vislumbrar-se a possibilidade de solução por meio da reorganização eficiente de seu espaço intraurbano.

Essa reinterpretação foi sendo progressivamente produzida ao longo da década de 1970, com ápice em 1983 com a Mensagem Presidencial nº 155, que, no Congresso Nacional, foi

³⁰⁵ Incluindo as políticas específicas voltadas para as cidades de variados portes, política de migração, políticas de polos industriais e, claro, a PNDU.

convertida no Projeto de Lei 775/1983. Sua tramitação percorreu toda a década de 1980³⁰⁶ e, ainda que não tenha sido aprovado, foi representativo do ideário do CNDU e da reorientação da PNDU nessa década. A proposta estava baseada na:

[...] nítida prevalência do caráter social de que deva se revestir a propriedade, [...] as dificuldades começaram exatamente pela falta ou inadequação do instrumental legal para influir na problemática urbana, corrigindo e orientando seu crescimento constante o interesse da coletividade (MINTER, 1983, p. 9).

Essa virada de pensamento e recondução da política urbana só poderia ser realizada por meio de ação centralizada, pois a legislação urbanística é “[...] municipal, e insuficiente para reordenar a situação urbana e conferir, às prefeituras, o comando da situação especialmente o caso das conurbações, quando uma cidade extrapola seus próprios limites e praticamente se conjuga com outra” (MINTER, 1983, p. 9–10).

Segundo Lira (1983) – ao analisar o Projeto de Lei que havia recentemente sido encaminhado ao Congresso –, o debate havia sido publicado pela CNPU de forma oficiosa, em 1977, no Jornal da Tarde de São Paulo em 24/05/1977. O mesmo ocorreu na gestão do CNDU, com a discussão publicada pelo Jornal da Tarde de São Paulo no dia 27/01/1982, com propostas semelhantes ao que foi encaminhado ao Congresso Nacional em 1983³⁰⁷. De fato, desde 1977, a tramitação da questão era dificultada, segundo Nunes:

Em 1977 o Jornal da Tarde, na edição de 24 de maio, trouxe publicado na íntegra o Anteprojeto de Lei do Desenvolvimento Urbano elaborado pela CNPU e entregue ao então Ministro do Planejamento, Reis Velloso. Tido como documento confidencial, sua publicação provavelmente serviu de “balão de ensaio”, pois o próprio jornal previa grandes dificuldades na sua tramitação devido à inclusão de instrumentos polêmicos, como o “*solo criado*” previsto no artigo 50 do Anteprojeto, e outros instrumentos que emergiram depois nos debates públicos (NUNES, 2005, p. 76).

Considerando que, historicamente, a questão de regulação do Uso do Solo urbano era competência dos municípios, o primeiro entrave que surgiu na década de 1970 foi “a falta de definição constitucional a respeito de quem teria competência para legislar em matéria urbanística [... o que], em parte, [foi] responsável pelo atraso” (MINTER, 1983, p. 9–10). Na década 1980, a situação foi interpretada como uma repartição das responsabilidades, em que se “divide entre a União, o estado e o município, a responsabilidade de legislar sobre a matéria urbanística. Enquanto a União edita as normas gerais de direito urbano, os estados e municípios dão sua complementação regional e local” (MINTER, 1983, p. 9–10).

³⁰⁶ Com a Constituição de 1988, parte de suas determinações foram utilizadas para a redação do Art. 182 e 183. O Projeto de Lei 775/83 foi deferido em 1995.

³⁰⁷ Reportagens não foram encontradas, as informações foram baseadas em Lira (1983).

A indefinição quanto à competência de regulação do Uso do Solo urbano e os polêmicos instrumentos foram os principais motivos do não prosseguimento da questão. O conflito pode ser sintetizado nas seguintes perguntas: 1) “Possui a União competência implícita para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano?”; 2) “Há no anteprojeto algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade garantido no art. 153, § 22, da Constituição Federal [de 1967]?” (MEIRELLES; REALE, 1983, p. 137). Para proporcionar uma força de equilíbrio ao conflito, o CNDU buscou respaldar o estatuto jurídico próprio para as cidades, visando a refletir a “realidade dos nossos dias e [que] condiz com as projeções de seu futuro, adotando uma posição inovadora em relação à função social da propriedade” (MINTER, 1983, p. 10). Essa posição baseava-se em estabelecer normas gerais de ordenamento do Uso do Solo, enquanto o município estabeleceria as normas específicas. Assim, a União lançou diversos instrumentos, como o direito de superfície, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, direito de preempção e a participação popular.

Assim como no Governo Federal, o tema do Uso do Solo urbano estava presente na imprensa alternativa. Foram encontradas matérias desde 1976, com discussões sob prismas diferentes, geralmente somados ao tema da Especulação. Por exemplo, na matéria do Movimento de junho de 1976, apontou-se a Especulação como um dos problemas causadores do alto custo da terra e da periferização das cidades. A revista ainda destacou o debate da Cohab-MG que, naquele momento, avaliava os impactos da Especulação sobre a ocupação (MOVIMENTO, 1976).

Já nos debates internos do MINTER, a Especulação associada ao Uso do Solo passou a ser discutida com o CNDU, passando a figura, inclusive, como um dos problemas que cercavam o Programa Nacional. Conforme avaliou Souza, no momento em que o CNDU encaminhou a proposta de nova lei de uso do solo ao congresso (cf. Mensagem Presidencial 155/1983 citada acima):

A proposta terá importância não somente ao nível das grandes cidades brasileiras que lideram, hoje, as regiões metropolitanas, mas também no direcionamento do crescimento das demais capitais e cidades de porte médio. Como explica **Edgar Bastos Souza, coordenador do Programa de Cidades de Porte Médio do CNDU**, essas cidades já enfrentam uma problemática muito próxima da metropolização. Crescendo a altas taxas, começa-se a se deparar com uma escassez de terrenos para a urbanização e, se ocorre simultaneamente o crescimento da cidade primaz e de sua vizinhança, impõe-se também a necessidade de ordenação do espaço e distribuição das atividades (MINTER, 1983, p. 12, grifo nosso).

Foi na gestão de Edgar Bastos Souza, em 1983, que o Programa Nacional passou a perder protagonismo dentre as políticas urbanas. De fato, embora ainda fosse considerado um Programa importante, nesses anos já não gozava de protagonismo; no entanto, desde a

gestão de Souza, o Programa passou a ser visto como desnecessário. Não é possível afirmar que isso se deveu a sua gestão, mas sim a uma mudança na compreensão de que um Programa Nacional que se baseava na política de migrações não geraria os resultados esperados, assim como se pretendia com a “nova lei de uso do solo”. A partir de então, o Programa Nacional passou a investir apenas no que já estava programado.

Naquele mesmo ano, a última cidade a celebrar convênio de alto investimento com o MINTER – e não com o BIRD – foi João Pessoa. O convênio abrangia a Grande João Pessoa e contava com o apoio da SUDENE para coordenar as ações comuns aos Municípios do aglomerado.

Desde então, os investimentos foram aplicados somente quando haviam sido previstos anos antes e, geralmente, de forma combinada com outros investimentos. Por exemplo, no final de 1984, a revista Interior citou o Programa Nacional investindo conjuntamente com o Projeto CURA. Para a matéria, a terceira versão do CURA levaria urbanização até áreas carentes, assim como o Programa Nacional para Campina Grande/PB:

O Projeto Cura III de Campina Grande, Paraíba, fica pronto este mês, ao todo são 4,9 bilhões de cruzeiros gastos em urbanização para beneficiar as populações das áreas mais carentes. Também estão em conclusão inúmeras obras do Projeto Campina Grande no programa de Cidades de Porte Médio – que abrange a construção de posto de saúde, mercados, escolas, lavanderias públicas e redes de abastecimento, ao custo de 1,2 bilhões de cruzeiros (MINTER, 1984, p. 59).

A finalização progressiva do Programa Nacional não estava associada somente às mudanças na condução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para a aprovação da lei de Uso do Solo urbano. As **crises internacionais e internas** também foram fortes influenciadoras para seu esgotamento.

ATUALIDADES



Andreazza: importante preservar o meio

7,5 bilhões para projetos na Amazônia

O ministro Mário Andreazza destinou, na reunião de junho do Conselho Deliberativo da Sudam, recursos da ordem de 7,5 bilhões de cruzeiros para a Amazônia, destinados à implantação de projetos agropecuários, industriais e agroindustriais. Andreazza destacou, no encontro, que "a situação econômico-social da Amazônia está associada à preservação do meio ambiente" e que os 16 projetos aprovados, dos quais 10 são do setor agropecuário, cinco industriais e dois de agroindústria, irão possibilitar a oferta de cerca de 1.800 novos empregos na região.

Em seu pronunciamento Andreazza revelou, ainda, que o Ministério do Interior deverá aplicar, no decorrer deste ano, cerca de 560 bilhões de cruzeiros na Amazônia e no Centro-Oeste. Esses recursos — disse o ministro — correspondem a 23% das aplicações totais do Ministério em todo o país, o que atesta a prioridade conferida a essas duas regiões.

Realizada em Porto Velho, Rondônia, a reunião contou com a presença dos governadores Nabor Júnior, do Acre; Jorge Teixeira, de Rondônia; Gilberto Mestrinho, do Amazonas; Júlio Campos, de Mato Grosso; Aníbal Barcelos, do

Amapá; Vicente Magalhães, de Roraima; do superintendente da Sudam, Elias Sefer, e do presidente do Basa, Ubaldo Corrêa, além do novo superintendente da Suframa, Joaquim Igrejas Lopes.

Porte Médio estende-se a João Pessoa

João Pessoa é, desde o dia 17 de junho, o mais novo núcleo urbano a integrar o Projeto Especial de Cidades de Porte Médio que abrange, nesta sua segunda etapa, também a Ilha de São Luís e os aglomerados urbanos de Crato, Juazeiro e Barbalha, no Ceará, e a Grande Aracaju e a Grande Maceió. Financiado pelo governo federal, a fundo perdido, e pelo Banco Mundial, além de uma contrapartida de 30% referente aos municípios, o programa pretende proporcionar a melhoria da qualidade de vida nessas localidades, com o desenvolvimento institucional, da infra-estrutura e do emprego e renda, além de diminuir a pressão migratória sobre as regiões metropolitanas do Nordeste.

Na sua primeira etapa, o projeto, que é coordenado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Ministério do Interior, alcançou inicialmente as cidades de Natal, Campina Grande, Petrolina/Juazeiro e Montes

Claros, onde já se desenvolvem obras, e Teresina/Timon, já em fase de projeto. No caso da capital paraibana, foi assinado convênio para a elaboração do perfil da área e da proposta de intervenção e, como nos demais municípios selecionados, o projeto a nível da Grande João Pessoa será implementado por um conselho diretor integrado pelo secretário de Planejamento do estado, pelos prefeitos das cidades envolvidas e técnicos da Sudene.

Rondon leva estudantes à Antártida

A próxima expedição brasileira à Antártida, marcada para dezembro, deverá contar com a presença do Projeto Rondon, representado por dois estudantes universitários. Para selecionar os participantes o Projeto Rondon instituiu um concurso de monografias sobre o tema.

A presidente da Fundação Projeto Rondon, professora Myriam Levy, ao anunciar a participação da instituição declarou considerar importante a integração universitária na missão oceanográfica brasileira, pela oportunidade que os estudantes terão de alargar seus conhecimentos científicos e cultura marinha.

Para motivar os universitários em relação à Antártida, o

Projeto Rondon vem promovendo uma série de palestras junto às universidades que dispõem de cursos nas áreas de biologia marinha, biologia humana, ornitologia, oceanografia-física, oceanografia-química, geofísica, geologia, climatologia, meteorologia e física de alta atmosfera.

Pesquisa e avaliação na Previdência

Cinquenta e duas cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes, incluídas as capitais estaduais, terão seus serviços previdenciários pesquisados em um trabalho que será desenvolvido por estudantes universitários mobilizados pelo Projeto Rondon. Convênio nesse sentido foi assinado pelo ministro Hélio Beltrão, da Previdência Social, e pela professora Myriam Levy, presidente da Fundação Rondon.

O trabalho, que será realizado em dois níveis, contará com a participação de 216 estudantes, que deverão efetuar um total de 16.800 entrevistas. Na primeira etapa a pesquisa constará de um levantamento das condições físicas das unidades do Inamps e Inps, verificando sua localização, conservação do imóvel, horário de funcionamento para o público e outras informações que indi-

Lyonel Lucini



A Antártida, na rota do Rondon

Do ponto de vista internacional, a crise do petróleo, desde 1973, já deixava claros os contornos desfavoráveis da economia externa e causava reflexos internamente. O problema já havia sido anunciado em Mensagens Presidenciais antes mesmo da ascensão do presidente militar Geisel e da formulação da PNDU, mas o governo Geisel foi ainda mais problemático. Em suas mensagens, ao recapitular as metas e os resultados de seu mandato, o Presidente atribuiu à crise o fato de não haver alcançado tudo que foi prometido. Em suas palavras, os “últimos cinco anos representaram, para todo o mundo ocidental, o período econômico mais difícil de que se tem registro desde a 2.^a Guerra” (GEISEL, 1979, p. 8). Seu Ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, concordou:

Vivemos hoje uma fase de plantio e não de colheita e, como tal, seria irrealista esperar um crescimento econômico tão brilhante quanto o do período 1968/1973. Ainda assim, os resultados registrados em 1974 até agora são excepcionalmente satisfatórios, dentro das limitações da conjuntura internacional. Em suma, se a crise do petróleo obrigou todos os países importadores a pagar um elevado preço, tudo indica que o estamos resgatando em prestações relativamente suaves (SIMONSEN, 1976, p. 11).

Assim como já afirmado (cf. Capítulo 3), essas sucessivas crises internacionais levaram ao fim dos empréstimos estrangeiros e à retração orçamentária da União, que passou a não cumprir com as promessas de repasses aos municípios selecionados pelo Programa Nacional.

No campo interno, durante o período de vigência do Programa Nacional, a crise se fortaleceu com o fechamento do congresso em 1977³⁰⁸ e o “Pacote de Abril”³⁰⁹. Estes dois eventos pretendiam estabelecer uma nova ordem constitucional, que resolveria o

[...] falho e emperrado sistema judiciais do País, necessariamente dependente de uma reforma constitucional que, sob os mais variados pretextos, desde doutrinários e aparentemente perfeccionistas ou simplesmente de oportunismo evidente, se buscou impedir, num quadro que, pelas manifestações temperamentais ocorridas não poderia deixar ilusões a quem quer que fosse (GEISEL, 1978, p. 19).

Nesta afirmação, Geisel se esquivava do efetivo problema para o Regime: as eleições diretas programadas para a legislatura de 1979. Aliás, segundo Koerner (2018, p. 82), “a oposição à reforma judiciária foi pretexto do governo para criar um impasse no Congresso e impor

³⁰⁸ Utilizando-se, para isso, do expediente autorizado pelo Ato Institucional – AI nº 5.

³⁰⁹ O fechamento do Congresso e o Pacote de Abril foram eventos importantes e complexos da história política brasileira. Não cabe aqui remontar aos acontecimentos, apenas utilizá-los como eventos-chave que explicam a crise social em meados dos anos 1970. Devido à sua importância para a recondução do Programa Nacional, utilizaram-se fontes secundárias contemporâneas visando a aprofundar o assunto.

reformas políticas”, o que era uma resposta à insatisfação popular com as políticas do Regime.

Para explicar essa insatisfação e a produção da crise interna, é necessário olhar para a imprensa alternativa. Naquele momento, o debate centrava-se com ceticismo na abertura política – Pacote de Abril, Anistia e fim do AI-5 – e no fim da censura. Em 1978, a revista Movimento utilizou-se do recente fim da censura para apresentar os resultados da política autoritária. Na matéria, noticiava-se: “Períodos de mais tensão política correspondem a períodos de intensificação da ação da censura” (MOVIMENTO, 1978, p. 14). Nela, cruzaram-se os dados de número de artigos censurados da revista e os eventos de 1976 interpretados como mais repressivos.

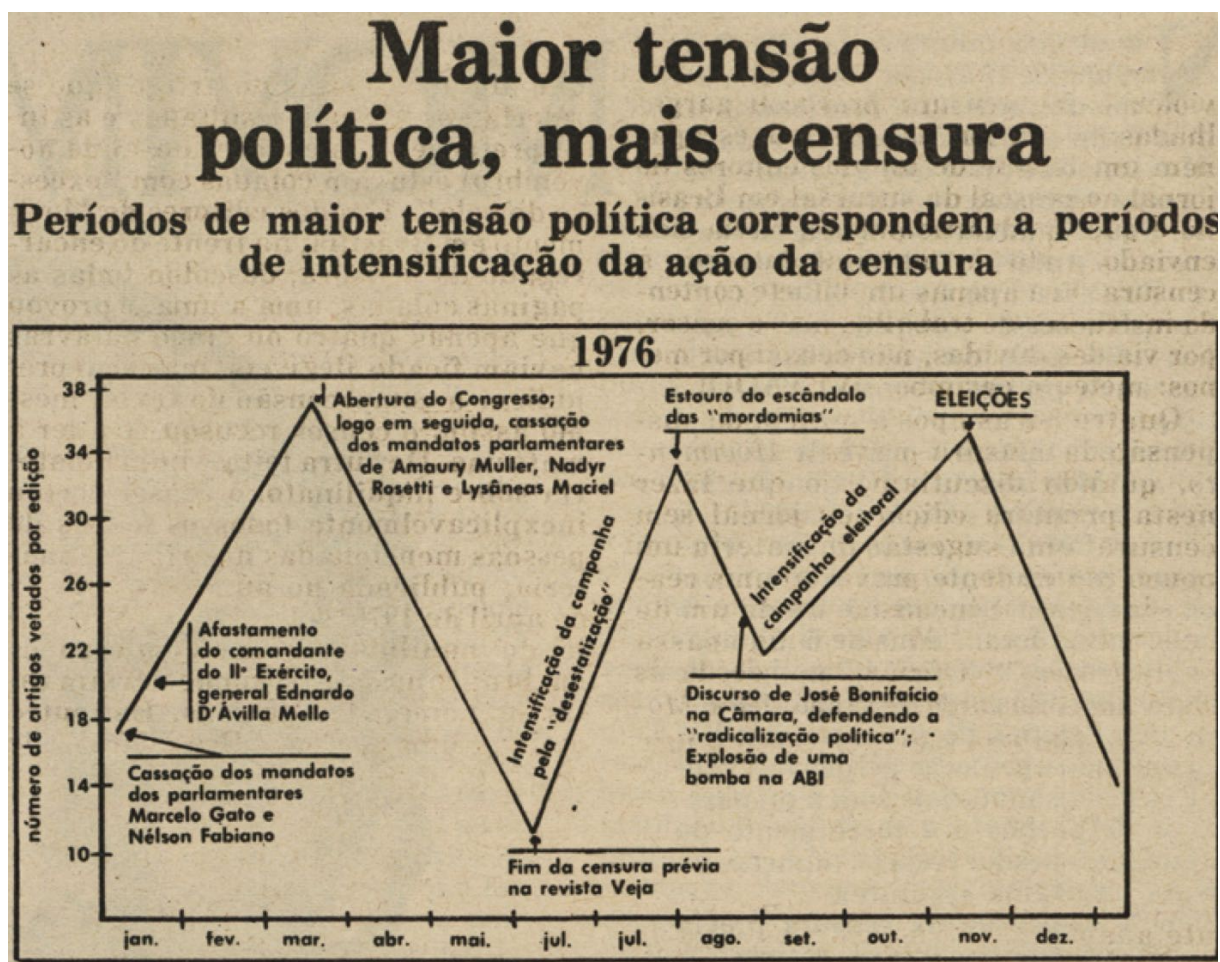


Figura 60: Gráfico demonstrando política vs. censura na mídia alternativa
Fonte: (MOVIMENTO, 1978, p. 11).

Ainda que a preocupação com a censura e as mortes causadas pela ditadura se sobrepusessem, os jornais também noticiavam críticas ao modelo econômico dependente que até então era adotado: “A indústria brasileira não é independente nem auto sustentável: apesar dos extraordinários incentivos que recebe é incapaz de produzir as máquinas e

equipamentos de que necessita” (MOVIMENTO, 1978, p. 11). Sobre a política econômica, Habert discorre:

Embora a crise já estivesse se manifestando quando o general Geisel tomou posse, o seu plano econômico (II PND) continuava mantendo as mesmas expectativas dos anos anteriores: altas taxas de crescimento econômico e controle da inflação. Priorizava a diminuição das importações e previa grandes investimentos estatais no setor de bens de produção e em gigantescos projetos como Itaipu, a Ferrovia do Aço. [...] Mas a realidade não tardou a desmentir as projeções oficiais. Na segunda metade dos anos 70, as taxas de crescimento econômico caíram de 9,8% para 4,8% em 1978. A dívida externa – um poço sem fundo – pulou de 12,5 bilhões de dólares em 1974 para 43 bilhões em 1978 e já estava em torno de 60 bilhões em 1980 (HABERT, 2001, p. 43).

Parte da Mídia, consciente dessa crise interna, criticava o modelo econômico adotado pelo governo, especialmente as “ações expansionistas do mundo desenvolvido que impregnavam o imaginário do mundo pobre”, o que seria responsável pela contratação de crédito e o aumento da dívida externa. Segundo a Movimento³¹⁰:

Os primeiros anos da década atual assistiram a uma euforia expansionista em vários países do terceiro mundo. O considerável aumento de oferta de dinheiro e crédito no mercado financeiro internacional e a melhoria dos preços dos produtos primários, contribuíram para a criação das condições para que diversos países em desenvolvimento compartilhassem o 'boom' econômico das nações desenvolvidas” (MOVIMENTO, 1976, p. 9).

A revista criticava, ainda, as diferenças de poder na relação entre os agentes com interesses econômicos diversos por meio de charge (vide Figura 61), o que seria o principal fator das desigualdades. Diz Gilberto Vasconcellos e Wolfgang Leo Maar: “Num país periférico em plena vigência do liberalismo, é fácil sacar que a igualdade é abstrata; e a desigualdade, concreta” (MOVIMENTO, 1976, p. 17).

As notícias da desaceleração econômica alimentaram ainda mais a crise interna, tanto social quanto economicamente. A desaceleração econômica foi uma atitude deliberada pela política econômica federal, segundo Geisel, em 1977:

O Brasil foi dos países que, desde logo, reconheceram a necessidade de uma desaceleração progressiva, não violenta, de sua economia e, em paralelo, de mudanças estruturais suficientemente rápidas, no quadro de uma estratégia adequada capaz de assegurar ao país uma trajetória sólida de crescimento (GEISEL, 1975b, p. 370)³¹¹.

³¹⁰ Os debates na Revista concentravam-se na questão econômica. O tema desenvolvimento urbano aparecia somente quando o assunto envolvia a questão econômica ou a degradação ambiental.

³¹¹ Geisel fez reflexão semelhante em discursos oficiais. Contudo, a Mensagem ao Congresso – reproduzida na citação – era menos otimista do que seus discursos.

O esgotamento da política urbana devido às crises e a transformação de uma política de migração para uma de controle do Uso do Solo urbano foram acompanhados pelo fim dos fundos. O maior impacto sobre o Programa Nacional foi o fim do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano – FNDU em 1981 e do Fundo Nacional de Desenvolvimento – FDN em 1982, responsáveis por investimentos urbanos, assim como pode ser visto no Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI 1981-1983 (vide Quadro 6). O FND recebeu recursos em 1982 para finalização de obras de Saneamento, Transporte Hidroviário e Proteção ao Meio-Ambiente.

Quadro 6: Extinção dos Fundos de Desenvolvimento no OPI de 1981-1983

Resumo Geral da Despesa por Órgão

Código	Especificação	Despesa em Cr\$ 1.000,00 de 1981		
		1981	1982	1983
Poder Executivo				
1100	Presidência da República	2.280.465	2.363.653	2.382.616
1200	Ministério da Aeronáutica	16.606.104	14.242.707	15.647.494
1300	Ministério da Agricultura	29.097.227	26.126.129	24.777.789
1400	Ministério da Comunicações	1.499.441	21.524.413	22.600.634
1500	Ministério da Educação e Cultura	12.508.897	11.888.188	12.468.919
1600	Ministério do Exército	5.520.074	5.719.683	5.977.668
1700	Ministério da Fazenda	2.376.655	2.464.626	2.504.880
1800	Ministério da Indústria e do Comércio	5.993.246	6.266.502	6.439.869
1900	Ministério do Interior	11.115.152	12.370.641	12.584.318
2000	Ministério da Justiça	583.568	628.359	668.619
2100	Ministério da Marinha	5.712.865	5.540.799	5.975.675
2200	Ministério das Minas e Energia	7.612.416	16.223.841	17.033.917
2300	Ministério da Previdência e Assistência Social	60.050	57.635	60.638
2400	Ministério das Relações Exteriores	416.354	437.173	459.031
2500	Ministério da Saúde	4.630.931	4.808.253	5.393.135
2600	Ministério do Trabalho	1.508.561	1.765.347	725.035
2700	Ministério dos Transportes	138.535.216	144.507.313	135.949.195
2900	Fundo Nacional de Desenvolvimento	72.277.690	12.000.300	-
3100	Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano	7.714.900	-	-
Total Geral		326.049.812	288.935.562	271.649.432

Fonte: (BRASIL, 1980, p. 43). Conferir original nos Anexos.

Embora o Programa Nacional fosse um mosaico de investimentos, sua coordenação era financiada por meio do FNDU e, com o seu encerramento no final de 1981, a Coordenação de Cidades de Porte Médio e o CNDU foram esvaziados financeiramente, seja para investimentos ou custeio.

A reestruturação administrativa de 1979 já dava sinais do esvaziamento financeiro que se confirmou nos dois anos posteriores. Quando as competências sobre o desenvolvimento urbano foram transferidas e concentradas no MINTER, o orçamento localizado na SEPLAN-PR referente ao Programa Nacional não foi transferido. Contraditoriamente, houve a

transferência da administração dos Projetos Especiais³¹³ e de seus recursos para o MINTER, de modo a elevar o orçamento deste último. Na avaliação da Programação Orçamentária do ministério, afirmou-se:

[...] observa-se desde logo o crescimento significativo que apresentaram os recursos oriundos dos Fundos e Programas Especiais – da ordem de 658,43% no período considerado. Este acréscimo é explicado pela transferência, para o âmbito do MINTER, da administração dos programas especiais, bem como pela tendência até então observada de que os grandes projetos de investimentos são realizados por intermédio de recursos vinculados a programações especiais, sob supervisão direta da SEPLAN/PR” [...] (MINTER, 1980a, p. 19).

De fato, esse aumento pode ser verificado na discriminação do crescimento orçamentário (vide Tabela 28), quando se confirmou a transferência da competência e administração.

Tabela 28: Evolução das aplicações do MINTER entre 1974 e 1980

Discriminação	A preços correntes Em Cr\$ 1.000,00							
	1974 (a)	1975	1976	1977	1978	1979	1980 (b)	b/a (%)
Recursos ordinários da União	1.514.400	1.847.800	3.474.900	4.445.700	6.240.000	9.088.353	13.625.237	799,71
Fundos e Programa Especiais	654.600	1.882.600	4.170.600	5.265.300	8.330.900	10.317.813	30.930.000	4.625,02
Outros recursos	307.000	1.042.200	1.786.100	2.370.700	2.316.000	6.103.370	10.976.975	3.475,56
Subtotal	2.476.000	4.772.600	9.431.600	12.081.700	16.886.900	25.509.536	55.532.212	2.142,82
Recursos dos bancos regionais de desenvolvimento	3.490.000	5.517.400	7.910.800	11.924.100	13.239.800	50.377.300	60.346.800	1.801,05
Recursos do banco nacional da habitação	14.685.800	19.969.200	29.794.400	46.906.500	70.423.900	120.912.600	161.700.00	1.001,06
Incentivos Fiscais	1.952.000	4.400.000	5.870.000	7.450.000	9.620.000	16.559.108	17.046.000	773,26
Subtotal	20.127.800	29.886.600	43.575.200	66.280.600	93.283.700	187.849.008	245.092.800	1.117,68
Total Geral	22.603.800	34.659.200	53.006.800	78.362.300	110.170.600	213.358.544	300.625.012	1.229,98

Fonte: (MINTER, 1980a, p. 21). Conferir original nos Anexos.

Ainda que verificado o crescimento orçamentário, foi possível constatar que novos recursos referentes ao Programa Nacional – que era um Projeto Especial (cf. Parte B) – não foram previstos no orçamento do MINTER. Quanto aos demais fundos: 1) não caberia ao MINTER realocar os recursos do FND para suplantiar o déficit, que estava igualmente sendo finalizado, pois estes eram alocados pelo CDS; 2) os recursos do FDTU estavam vinculados ao FNDU (vide Figura 62), e, com a extinção do FNDU, houve como consequência, também, o fim do FDTU.

³¹³ Projetos Especiais era a denominação utilizada no final da década de 1970 para designar o que se chamava Grandes Projetos. Os dois termos foram utilizados nesta Tese em seus contextos específicos.

ESTRUTURA DO FUNDO NACIONAL DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO URBANO - FNDU

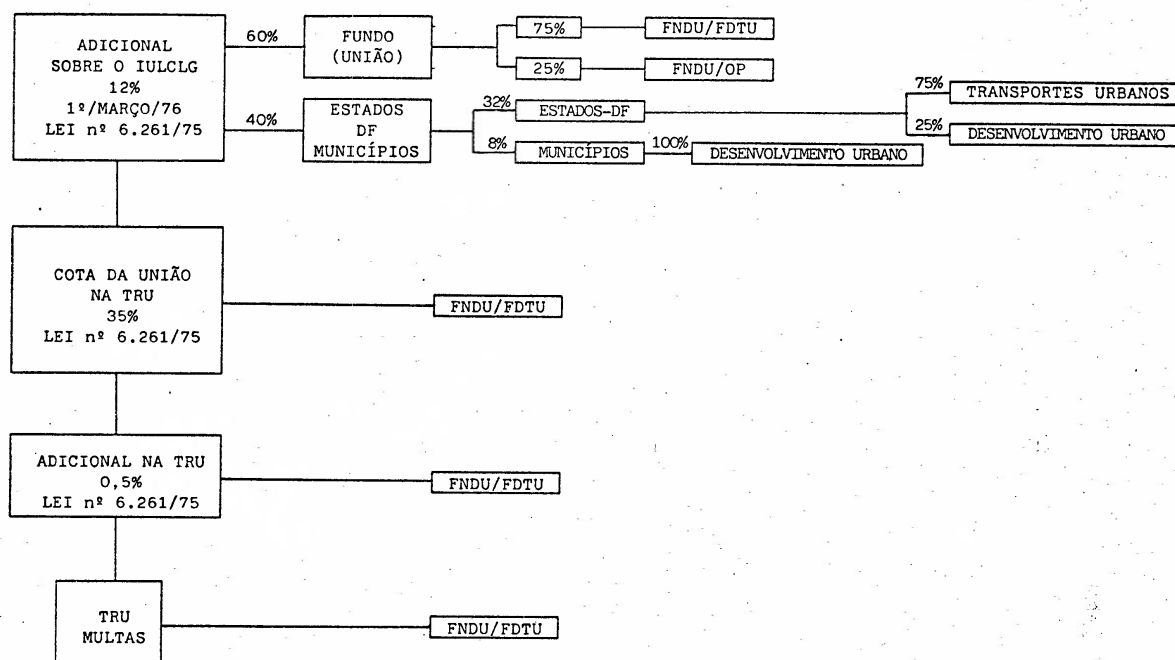


Figura 62: Estrutura do FNDU desde 1975, inalterado na transferência para o MINTER
Fonte: Pereira (1987, p. 120).

Curiosamente, o MINTER tinha recursos para suplantar o fim do FNDU ou criar novas origens para o Programa Nacional, afinal era o maior orçamento da união. Com efeito, segundo Gaspari (2017), o ministro da economia Mario Simonsen inventou, em tom jocoso, uma unidade monetária de despesas do governo chamada “andrezza”, correspondente a 1 trilhão de cruzeiros³¹⁴, em referência ao ministro do interior Mario Andrezza. “Não muda nada, mas pelo menos a gente lida com menos zeros”, disse o ministro. No caso específico do Programa Nacional, a expectativa era de que, com o fim do FNDU, o Programa Nacional fosse incorporado ao Programa de Auxílio aos Municípios – PAM, conforme noticiado em 1983 (A TRIBUNA, 1983) (cf. Figura 63).

³¹⁴ Cruzeiro era a moeda brasileira à época. O valor foi equivalente, em 12/2019, segundo o Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE): R\$ 17.018.189.007,06.

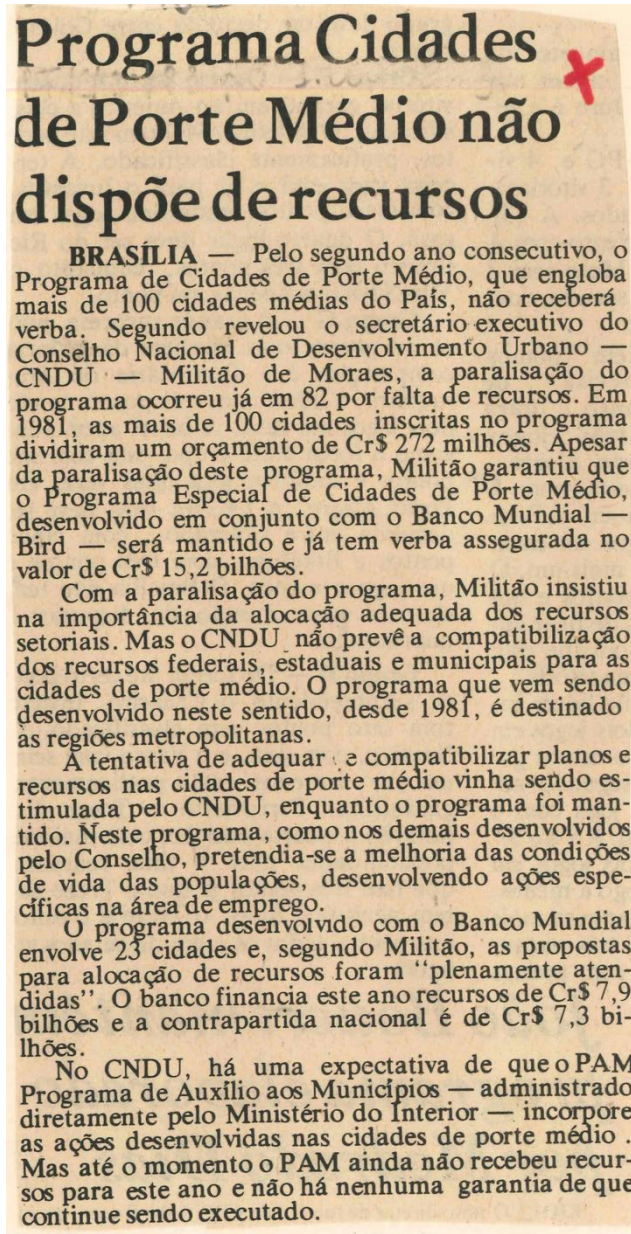


Figura 63: Expectativa após o fim do FNDU, em 1983
Fonte: (A TRIBUNA, 1983).

Contudo, as expectativas relacionadas ao PAM foram frustradas. Apesar do volume orçamentário, o MINTER não fez uma reestruturação interna, que permitiria a realocação dos recursos.

Faltou ao Programa Nacional, ainda, acompanhar as reorientações do Governo Figueiredo. Destaca-se que, no início do governo Figueiredo, persistia uma política urbana que visava ao controle das migrações e do equilíbrio demográfico. A mudança para o controle do Uso do Solo integrou a política urbana somente após os estudos publicados pelo CNDU em 1982 e 1983. Mas isso não significa que até 1982 a política urbana não tenha sofrido transformações: ao contrário, a visão de desenvolvimento urbano do Governo Figueiredo voltou-se para as forças que buscavam uma política urbano-rural, considerando que, para promover o

desenvolvimento urbano, especialmente na perspectiva da SEPLAN-PR, era necessário investimento no campo. Devido à centralização que a SEPLAN-PR promovia nas ações de planejamento, o MINTER passou a adotar, durante esses anos, uma perspectiva semelhante, e o Programa Nacional não mais atendia a essa orientação.

Na palestra proferida em Curitiba no dia 30 de novembro de 1979, no âmbito do IX Congresso Nacional de Municípios, o ministro do interior Andreazza ressaltou a política do Governo Figueiredo sintetizada no binômio “agricultura-energia” e na atuação sempre articulada entre o desenvolvimento urbano e rural, com notória orientação para a interiorização do desenvolvimento. O lado da energia era fruto da crise do petróleo e do setor de energia. Já quanto à agricultura, o Ministro destacou, em seu discurso, o papel dos repasses técnicos e financeiros aos Municípios voltados às “cidades de pequeno e médio porte, que a partir de critérios de seleção ligados à equidade e à eficácia, apoia seletivamente segmentos da rede de núcleos urbanos, capazes de promover rapidamente o recesso de interiorização do desenvolvimento” (ANDREAZZA, 1984b, p. 213).

Os movimentos para associação do planejamento rural com o urbano eram tema frequente. Anteriormente, já se citou o debate no Simpósio “O Homem e a Cidade”, que apresentou a tensão entre os congressistas do ARENA representantes do tema rural. Quando Figueiredo assumiu, ao noticiar sua posse, a P&D apresentou as “Diretrizes do novo governo”. Dentre elas, destacam-se:

Apesar dos notáveis progressos registrados nos últimos 15 anos, a produção rural brasileira ainda não atingiu etapa de desenvolvimento compatível com o potencial dos recursos naturais do País. Conseqüentemente, cumpre destacar a agropecuária como setor prioritário da economia. Para esse fim, a ela deverá ser destinada maior parcela dos recursos disponíveis, segundo políticas destinadas a deles extrair maior produtividade. [...] a agroindústria, especialmente próxima aos próprios locais de produção, será especialmente incentivada, tanto como fator de valorização do homem, como de falível dos problemas causados pela urbanização intensiva (SEPLAN-PR, 1979a, p. 10).

Com essas medidas, Figueiredo queria descomprimir as cidades por meio da valorização do campo e evitar a migração para as grandes cidades. Ou seja, nesse momento, a política urbana também se voltou para o campo, o que gerou um paradoxo: incentivar o campo era incentivar as cidades pequenas e médias na medida que poderia conter seu crescimento, mas este incentivo não garantiria o controle demográfico, pois o problema urbano passou a ser o descontrole do uso do solo.

O ministro Andreazza assumiu essa perspectiva desde o início do governo Figueiredo, levantando a hipótese de um decréscimo da população urbana em prol da população rural. Ao retomar o debate sobre as migrações internas em direção às metrópoles, ele destacou:

a ajuda às Regiões Metropolitanas resultará mais eficaz, através das ações de fortalecimento das cidades de porte médio e pequenos municípios, seja para manutenção das populações nos pontos de origem, seja, até mesmo, para indução de movimentos de retorno dos excedentes populacionais, hoje, freqüentes em áreas densamente povoadas (ANDREAZZA, 1984b, p. 216).

Esta visão persistiu nas publicações oficiais e discursos até o momento em que o CNDU propôs uma política urbana com foco no controle do Uso do Solo. Inclusive, a associação da política urbana com a política rural foi assunto discutido durante a elaboração do IIIPND, publicado em setembro de 1979:

Este Plano supõe que são de amplo interesse para a política de desenvolvimento urbano e regional a **questão migratória**, a desconcentração industrial, a reformulação e **intensificação do desenvolvimento agrícola**, energética, a política dos setores sociais e a descentralização administrativa para fortalecer os órgãos regionais e urbanos e os governos estaduais e municipais (SEPLAN-PR, 1979f, p. 79, grifo nosso).

Detalha-se, ainda:

No âmbito do processo urbano-**rural** brasileiro, cabe reconhecer como fundamentais:

- o desenvolvimento da agropecuária, para atenuar o processo de hipertrofia urbana e, particularmente, metropolitana - com redução do chamado êxodo rural (SEPLAN-PR, 1979f, p. 80, grifo nosso).

No entanto, o III PND não teria a mesma força política dos seus antecessores, devido ao movimento de estímulo ao “planejamento flexível” – em que metas e indicadores são constantemente reformados para atender as aceleradas transformações daquele tempo – e frente às inconstâncias econômicas. Isto é, o planejamento rígido, base dos PNDs, já não era mais visto como a melhor estratégia, devido às constantes mudanças que o país enfrentava frente às crises internacionais. Devido às crises que atravessaram os anos de 1970, o presidente Geisel afirmou:

Felizmente achava-se o Governo, desde os estudos preliminares à elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento, preparado para isso, plenamente convicto da tarefa delicada que seria forçado a enfrentar, com instrumentos bem mais **flexíveis** de atuação na esfera econômica, quando tudo já indicava a necessidade de inaugurar metodologia e estilo novo para o que teria de ser, necessariamente, um planejamento em ambiente de maior insegurança e de incertezas acrescidas. Por isso mesmo, no II PND, não foram estabelecidas metas rígidas a se alcançar em prazos derivados, vestido, como em camisa de força, adaptável à evolução da conjuntura econômica internacional, de prioridades de investimento e simples indicadores de realização, nada mais que marcos de referência para acompanhamento da execução e os inevitáveis reajustamentos sucessivos (GEISEL, 1975b, p. 304, grifo nosso).

Esse movimento de planejamento flexível de que fala Geisel foi concretamente implementado no IIIPND em diversos instrumentos, sendo o maior impacto sobre o Programa Nacional a implementação de um orçamento da união ajustável ao longo do tempo e a redução

“substancial [d]as vinculações de receita, de modo a dotar o orçamento de maior **flexibilidade**” (SEPLAN-PR, 1979f, p. 42, grifo nosso). O impacto sobre o Programa Nacional foi notório devido ao fato de suas bases serem construídas sobre o apontamento criterioso de vinculações em convênios e fundos.

As crises, o esgotamento financeiro do Programa Nacional e o planejamento flexível iniciado desde 1979 e concretizado em 1981 levaram o MINTER a buscar outras fontes de recursos. Foi nesse momento que o Programa Nacional passou a ser financiado pelo BIRD por meio de empréstimos. Paradoxalmente, o fim do Programa Nacional aconteceu com seu fortalecimento financeiro por meio do CPM/BIRD. Isso se explica em função do fato de que, para o Banco Mundial, o desenvolvimento urbano fazia sentido no combate à pobreza, o que reduziu o campo de atuação do Programa Nacional a algumas categorias. Ao mesmo tempo, os subcomponentes se agigantaram de maneira tal que o BIRD, em auditoria posterior, afirmou que “quase por unanimidade, no entanto, [...] acredita-se que a operação poderia ter sido implementada com mais rapidez e eficiência se o número de componentes e entidades setoriais participantes fosse menor” (THE WORLD BANK, 1989, p. 41, tradução nossa)³¹⁵.

O caso do Rio Grande do Norte é exemplificativo, tendo sido um dos primeiros convênios que, em janeiro de 1980, envolviam a assinatura do contrato de crédito entre o CNDU, SG/MINTER, o BIRD, o Estado e as Prefeituras. O CNDU demonstrava ressentimento com o BIRD pela diminuição do corpo programático: um mês antes, em entrevista ao Diário de Natal de 06/12/1979, comunicava a eminente assinatura do convênio entre o Município, o Estado e o Ministério do Interior sem destacar o BIRD.

Esse ressentimento ainda era perceptível em 1982, quando o subgerente da Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH, Hélio Viana, minorou o papel do BIRD no CPM/BIRD, afirmando que “o Banco Mundial entra somente com 35% dos recursos, e, assim mesmo, emprestados” (A GAZETA, 1982).

³¹⁵ Traduzido do original em inglês: “Almost unanimously, however, those formerly involved in project coordination at both the federal and local levels believe that the operation could have been implemented more rapidly and efficiently had the number of components and participating sectoral entities been fewer”.

A GAZETA — VITÓRIA (ES), QUINTA-FEIRA, 14 DE JANEIRO DE 1982



Técnicos do Ministério estão em Vitória fazendo uma avaliação do programa "Cidades de Porte Médio"

Corte do BNH não vai atingir programa implantado no ES

O corte no orçamento do Banco Nacional da Habitação (BNH) anunciado na semana passada pelo ministro do Interior, Mario Andreazza, não vai afetar em nada o desenvolvimento do programa "Cidades de Porte Médio", que vai aplicar recursos de Cr\$ 5 bilhões na Grande Vitória.

A informação foi prestada ontem pelo subgerente da Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH, Hélio Viana, acrescentando que os recursos já estão estabelecidos e dessa forma não serão afetados pelo corte anunciado pelo ministro. "É bom frisar, no entanto, que esse programa não é do Banco Mundial, é do Ministério do Interior, é feito com dinheiro brasileiro. O Banco Mundial entra somente com 35% dos recursos, e, assim mesmo, emprestados".

→ O programa "Cidades de Porte Médio" atinge no momento 10 cidades brasileiras, e o seu custo total é de Cr\$ 200 milhões de dólares. As cidades são as seguintes: Pelotas, no Rio Grande do Sul, Florianópolis, em Santa Catarina, São José do Rio Preto, em São Paulo, Grande Vitória, no Espírito Santo, Petrolina, em Pernambuco, Juazeiro, na Bahia, Campina Grande, no Rio Grande do Norte, Natal, também no Rio Grande do Norte, Terezina, no Piauí, Campo Grande, no Mato Grosso e Juiz de Fora e Montes Claros, em Minas Gerais. Hélio Viana explicou que dentro do programa as cidades de Petrolina e Juazeiro são consideradas um só projeto, e Campo Grande está sendo incluída agora. "Dessa forma consideramos até o momento apenas 10 projetos em execução".

Instituto Jones dos Santos Neves
Biblioteca

1403710
0425071

1403710 / 0425071

Figura 64: Hélio Viana minorou o papel do BIRD no CPM
Fonte: (A GAZETA, 1982).

Por outro lado, na análise feita pelo BIRD em 1997, avaliando cinco projetos financiados na década de 1970 e 1980, apontou-se que o BNH centralizava muitas políticas setoriais e “tinha pouco tempo – ou necessidade de recursos adicionais – para envolver o Banco nas discussões de políticas” (THE WORLD BANK, 1997, p. 15, tradução nossa)³¹⁶. Por esse motivo, houve pouco progresso no diálogo entre os dois bancos.

Aliás, em contrapartida, o BIRD não poupava críticas à gestão dos projetos feitas pelo Governo Federal. Tanto que indicou ter subestimado a quantidade de agentes a serem coordenados pela SDU/MINTER, dado que a

[...] coordenação geral foi confiada a uma unidade central do CPM/BIRD localizada no CNDU, enquanto as UASs locais foram especialmente instituídas em cada CPM para supervisionar a execução do projeto. A enorme tarefa de coordenar seis OSFs (BNH, EBTU, CEBRAE, SINE, COBAL e SUDEPE), três autoridades regionais de desenvolvimento (SUDENE, SUDECO, SUDESUL), doze governos estaduais (com suas próprias agências) e dezoito municípios envolvidos em uma operação que geraria mais de 900 subprojetos, talvez tenha sido subestimada (THE WORLD BANK, 1989, p. 53, tradução nossa)³¹⁷

Em 1979, os técnicos do BIRD apontaram como risco à consecução do CPM/BIRD a “preparação e avaliação de subprojetos em cidades não avaliadas pelo Banco e riscos associados à implementação dos componentes do subprojeto” (THE WORLD BANK, 1979a, p. 47, tradução nossa)³¹⁸ em decorrência da atuação duvidosa da SDU/MINTER. Por fim, o Presidente do BIRD, ao recomendar o CPM/BIRD para financiamento pelo Banco em 22 de maio de 1979, advertiu que o risco era mais alto do que o normal, “porque a Secretaria Geral e a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior ainda não adquiriram experiência na coordenação da preparação e execução de projetos integrados de desenvolvimento urbano” (THE WORLD BANK, 1979b, p. 2, tradução nossa)³¹⁹.

³¹⁶ Traduzido do original em inglês: “At that time, BNH was at the center of an impressive array of sector policy instruments embodied in Brazil's Second National Development Plan (II-PND1975-79). BNH had little time – or need for additional resources – to engage the Bank in policy discussions”.

³¹⁷ Traduzido do original em inglês: “Overall coordination was entrusted to a central MSC unit located in CNDU, while local PMUs were specially instituted in each MSC to oversee project execution. The enormity task of coordinating six FSAs (BNH, EBTU, CEBRAE, SINE, COBAL and SUDEPE), three regional development authorities (SUDENE, SUDECO, SUDESUL), twelve state governments (with their own numerous agencies) and eighteen municipalities involved in an operation that was to generate more than 900 sub-projects, was perhaps under-estimated”.

³¹⁸ Traduzido do original em inglês: “preparation and appraisal of sub-projects in cities not appraised by the Bank and risks associated with implementation of sub-project components”.

³¹⁹ Traduzido do original em inglês: “The project involves a higher than usual degree of risk because the General Secretariat and the Undersecretariat of Urban Development of the Ministry of Interior have yet

O BIRD reconheceu, no entanto, que o diálogo com o CNDU e SDU/MINTER foi mais fácil do que com o BNH, sendo que os cinco maiores projetos de desenvolvimento urbano foram realizados com esta Comissão (THE WORLD BANK, 1997). Na Auditoria Final de 1989, o BIRD também reconheceu que a SDU/MINTER não desempenhou mal seu papel:

[...] as entidades envolvidas na administração do projeto no nível do governo central demonstraram sua capacidade de assumir a responsabilidade pela avaliação do subprojeto e, posteriormente, também pela supervisão da implementação do subprojeto, apesar do grande número de instituições federais, estaduais e locais envolvidas e dos conflitos ocasionais entre eles (THE WORLD BANK, 1989, p. 10 tradução nossa)³²⁰.

Aliás, o BIRD investia em sua área de atuação despreocupadamente com o posicionamento do CNDU e da SDU/MINTER – consideradas ruins para gestão do CPM/BIRD. O Banco entendia que sua participação no Programa Nacional, por meio da modalidade CPM/BIRD, era de interveniência e correção dos problemas conceituais. Tanto que, ao anunciar sua participação, afirmou:

Quando o Banco foi solicitado pela primeira vez a apoiar o programa no início de 1977, vários problemas conceituais e operacionais já haviam se tornado evidentes. Na ausência de diretrizes nacionais e de um conjunto consistente de critérios e procedimentos de avaliação, os pacotes de investimento em cidades individuais foram preparados majoritariamente *ad hoc*, resultando em uma variação considerável entre as atividades apoiadas em diferentes cidades (THE WORLD BANK, 1989, p. 5, tradução nossa)³²¹.

As divergências fizeram com que, na matéria da revista P&D sobre as relações entre o Governo Brasileiro e o BIRD, não se destacasse o Programa Nacional ou sua modalidade CPM/BIRD. Nesta, apontou-se um panorama dos investimentos do BIRD no Brasil em que fica claro que o desenvolvimento intraurbano ou interurbano não era prioridade do Banco. Dos investimentos na urbanização, “o maior empréstimo ao setor foi de 123.9 milhões de dólares, aprovado em junho de 1982, e se destinou a aliviar a pobreza na região metropolitana de Recife através de investimentos prioritários e da criação de empregos” (SEPLAN-PR, 1984,

to gain experience in coordinating the preparation and execution of integrated urban development projects”.

³²⁰ Traduzido do original em inglês: “[...] the entities involved in project administration at the central government level demonstrated their ability to assume responsibility for subproject evaluation and later also for the supervision of subproject implementation despite the large number of federal, state and local institutions involved and the occasional conflicts among them”.

³²¹ Traduzido do original em inglês: “By the time the Bank was first requested to support the program in early 1977, several conceptual and operational problems had already become evident. In the absence of national guidelines and a consistent set of evaluation criteria and procedures, individual city investment packages had been prepared largely on an ad hoc basis, resulting in considerable variation among the activities supported in different cities”.

p. 16). No momento do CPM/BIRD, o Programa Nacional passou a ser uma ação assistencial à população pobre em cidades de porte médio.

Embora incomodado, o CNDU não resistiu à ingerência do BIRD no Programa Nacional. Afinal, havia certa indecisão quanto a se a política urbana para fortalecimento do sistema urbano deveria caminhar para uma vertente intraurbana, intrarregional ou para ambas. Esse quadro levou a uma imprecisão na escolha das cidades de porte médio participantes do Programa Nacional. Ao analisar o programa em seu segundo momento, Espinheira, por exemplo, criticou essa imprecisão, que teria gerado distorções, visto que:

[...] Cidades de tamanho médio do Sul não é a mesma coisa no Nordeste, como não o é no Norte do país. Pode-se supor, diante da falta de preocupação em classificar as cidades por regiões, que há intenção deliberada em preservar essa ambigüidade conceitual a serviços de interesses localizados no Centro-Sul (ESPINHEIRA, 1978, p. 422).

De fato, segundo Edgar Souza, em entrevista à Revista Interior quando o CNDU lançou a nova lei de Uso do Solo para aprovação no congresso:

[...] existem 140 cidades definidas como de porte médio de interesse de atuação federal [...]. Dessas 140 cidades, cerca de 15 estão inclusas no Programa Especial de Cidades de Porte Médio, cujo objetivo é o ordenamento do espaço urbano, de forma a minimizar os problemas de ocupação do solo. Para essas cidades, o projeto de lei de desenvolvimento urbano proporcionará muitas vantagens, de acordo com Edgar, à medida que contribuirá para prevenir impasses hoje estabelecidos nas regiões metropolitanas e equilibrada do seu espaço urbano (MINTER, 1983, p. 12).

Nessa afirmação, ficou claro que a política urbana para cidades médias não seria mais voltada à indução econômica, mas sim ao controle do Uso do Solo com ênfase na vertente intraurbana. A preocupação com o desenvolvimento urbano nacional fatalmente levaria a uma maior preocupação com as metrópoles, afinal, elas eram mais problemáticas em diversas categorias como mobilidade, poluição, pobreza, etc.

Aliás, Francisconi já havia demonstrado destacada preocupação com a metrópole quando assumiu a CNPU, ao debater no Simpósio “O Homem e a Cidade” e ao criticar o modelo cultural que se instalava:

Agrava-se o dualismo, porque nossas populações vêm, perplexas, agigantar-se à [SIC] imagem – vendida maciçamente – do bem-estar e do consumo como sendo a nova meta maior da natureza humana. Vive mergulhada em cidades que não oferecem uma infra-estrutura mínima de serviços. Por isso, não surpreende que emerja contrariada e frustrada em suas esperanças e expectativas. Não creio que exagere. À [SIC] dura realidade que vive o cidadão paulista – tão bem documentada pela equipe do Governador Paulo Egydio Martins – choca-se, a página inteira, com perspectivas coloridas, com greens, com cidades-jardins, cascatas ou outras mirabolantes proposições arquitetônicas (LOPES, 1975, p. 92).

Após essa análise de raiz ética, intimamente relacionada com a problemática urbana, Francisconi finaliza:

É um universo paradoxal, contraditório, desumano, este que herdamos e que desejamos melhorar. Sua dinâmica é aquela dos interesses conflitantes. Por isso, surge mais forte a necessidade dos mecanismos de intermediação, ou seja, dos políticos (LOPES, 1975, p. 93).

De acordo com Francisconi, do ponto de vista quantitativo, os técnicos entendiam as necessidades da população, mas faltava a maturidade de um intermediador para orientar a visão de nação. Esse intermediador ainda não existia, já que a classe política seria a mais indicada, mas era imatura. Para exemplificar, Francisconi criticou as reiteradas solicitações de recursos financeiros que os representantes políticos faziam naquele seminário:

[...] respeitando a sua motivação, não posso escapar ao sentimento de que estes gestos carecem de certa respeitabilidade, porque sabem eles, sabemos todos nós, assim como o sabe a população urbana mais esclarecida que não dispomos de recursos financeiros suficientes para, a curto prazo, atender à amplitude do problema com que nos defrontamos (LOPES, 1975, p. 93).

Fica claro na fala de Francisconi que, nesse momento, sua maior preocupação eram as grandes cidades, assim como de tantos outros expositores do Simpósio, de modo a diminuir a atenção voltada às cidades de porte médio. Conforme afirmou: “[...] associo-me aos que, independentemente de funções ou filiações, buscam solução para o problema político e administrativo, hoje fortemente vinculado às exigências das populações que vivem nesses grandes centros” (LOPES, 1975, p. 95).

A destacada preocupação com as metrópoles era justificada devido ao alarde da notícia da “falência de Nova Iorque”. Conforme Hugo Nardini:

Jornais e revistas do mundo inteiro publicaram, recentemente, a notícia da quase falência da cidade de Nova Iorque, mostrando que também lá, apesar da renda per capita de cerca de 5 mil dólares [no Brasil era de 800 dólares], a grande megalópole se vê a braços com uma crise quase insolúvel que atinge terrivelmente não só o seu povo, mas também os serviços essenciais para o atendimento fundamental dos seus habitantes (LOPES, 1975, p. 97).

Essa preocupação atravessou a existência da CNPU e foi o que causou a timidez inicial do Programa Nacional, visto que ele não representava os anseios de investimentos nas metrópoles.

Já no pós-1979, a política urbana voltou-se às regiões metropolitanas, ficando claro o papel da União na regulamentação do estabelecimento das regiões metropolitanas. Do ponto de vista do CNDU, seu papel seria:

Reconhecendo a existência de significativas disparidades regionais, que forçosamente se refletem na configuração sílica e urbanística das regiões metropolitanas, a CNPU, desde o início, procurou conceder prioridade de

atendimento à execução de programas de natureza infra-estrutural, objetivando melhorar os padrões de urbanização existentes e o conseqüente nível de qualidade e vida de sua população (SEPLAN-PR, 1977c, p. 33).

Foi esse anseio que levou a CNPU e o CNDU a investirem os recursos do FNDU no principal problema evidente das metrópoles: o transporte. Visava-se a “uma efetiva conjugação de esforços que possibilite a gradual integração do transporte público ao sistema viário e de tráfego, como forma de absorção dos crescentes fluxos de passageiros observados nas grandes cidades” (SEPLAN-PR, 1977c, p. 34). Ficou claro que era este o principal encaminhamento, pois “na aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, os setores de infra-estrutura viária e de transporte são considerados prioritários, face ao grande volume de recursos necessários e que atendem, também, aos objetivos da política de racionalização de uso de combustível” (SEPLAN-PR, 1977c, p. 34).

Por fim, com a priorização das metrópoles pela PNDU e com investimentos aplicados majoritariamente em transportes urbanos nas cidades de grande porte, o Programa Nacional foi levado a se associar a outros projetos especiais. Desde o início, previa-se uma política descentralizada de investimentos, em que competiria aos programas especiais federais – o POLOCENTRO, o POLONORDESTE e o POLAMAZÔNIA – integrarem-se ao Programa Nacional. A partir daí, os grupos de trabalho fariam relatórios bimestrais de acompanhamento, que seriam encaminhados aos Estados, às Superintendências, à SEPLAN/CNPU e SAREM (SEPLAN-PR, 1976c). No caso do POLONORDESTE, com investimentos totais de Cr\$30 bilhões³²², o Programa Nacional receberia uma fatia para “[...] a dinamização dos núcleos urbanos regionais que exerçam ou venham a exercer funções de polarização do desenvolvimento regional (Programa de Apoio às Cidades de Porte Médio)” (SEPLAN-PR, 1977c, p. 39). Já no POLAMAZÔNIA, os investimentos seriam em cidades médias com foco nos recursos naturais e agropecuários existentes em cada local. No POLOCENTRO, havia recursos dispersos a fim de “incorporar à agropecuária, no período de 1975/1979, 3 milhões de hectares de cerrado ao processo produtivo, dos quais 1,8 milhão com lavouras” (SEPLAN-PR, 1977c, p. 41).

Como visto, o mosaico de investimentos do Programa Nacional respondia ao desejo de integração possibilitada por um Sistema Nacional de Planejamento, coordenado pela SEPLAN-PR. Entretanto, na prática, esse mosaico se mostrou ineficiente. O resultado mais aparente foi a lentidão e desinteresse frente às urgentes necessidades das cidades médias. Na opinião dos técnicos entrevistados pela avaliação da FAUUSP, era claro o desinteresse

³²² Valor corrigido pelo Banco Central do Brasil (IPC-SP FIPE) foi de R\$ 11.565.669,39 em dez/2019.

das Prefeituras em relação às ações do programa frente aos atrasos nos repasses e ao constante processo de mobilização e desmobilização das forças sociais: “A UAS fez uma previsão de gastos de 9 bilhões para este ano e só serão repassados 900 milhões. O atraso [SIC] da entrega das verbas e a diminuição do montante leva o descrédito das propostas, ainda mais quando se tem, do outro lado, a população muito mobilizada” (FAUUSP, 1984c, p. 130).

Essa análise da FAUUSP foi elaborada já no final do Programa Nacional. O BIRD, por sua vez, fez duas análises diferentes. Na primeira, avaliou o CPM em 1979 antes do ingresso com empréstimos. Depois, em auditoria em 1989, avaliou os resultados alcançados. Na primeira análise, o BIRD apontava a ineficiência da estrutura da SEPLAN-PR para gerir o Programa Nacional, afirmando que a

CNPU (a) espalhou seus recursos financeiros e administrativos muito pouco na tentativa de ajudar muitas das 200 cidades médias do país; (b) experimentou dificuldades em coordenar as ações de outras agências federais que trabalham em diferentes setores nas áreas urbanas; e (c) não direcionou sua assistência aos pobres urbanos (THE WORLD BANK, 1979b, p. 12, tradução nossa)³²³.

Isto é, antes de 1979, o Programa Nacional com vertente intrarregional fracassava devido à gestão do governo federal. Em avaliação posterior, em 1989, o BIRD indicou outras ineficiências que apontaram para o fim do CPM/BIRD:

A implementação do projeto levou três anos a mais do que o esperado na avaliação, devido a uma combinação de fatores que incluíam: atrasos na eficácia do empréstimo inicial, na avaliação de subprojetos para várias cidades e na negociação de acordos de subprojetos com os estados e municípios participantes; dificuldades burocráticas no processamento de pedidos de liberação de recursos para investimentos específicos; escassez recorrente de financiamento de contrapartida local; e a mencionada decisão de aumentar o número de áreas urbanas beneficiadas pela operação (THE WORLD BANK, 1989, p. 6, tradução do autor).³²⁴

³²³ Traduzido do original em inglês: “CNPU (a) spread its financial and administrative resources too thin in trying to assist too many of the 200 medium-sized cities in the country; (b) experienced difficulties in coordinating the actions of other federal agencies working in different sectors in urban areas; and (c) did not direct its assistance to the urban poor”.

³²⁴ Traduzido do original em inglês: “Project implementation required three years more than anticipated at appraisal due to a combination of factors which included: delays in initial loan effectiveness, in the evaluation of subprojects for several cities and in the negotiation of subproject agreements with participating states and municipalities; bureaucratic difficulties in the processing of requests for the liberation of resources for specific investments; recurring shortages in local counterpart funding; and the aforementioned decision to increase the number of urban areas benefitted under the operation. Most project investments, however, were relatively small and technically straight forward and were executed without problems. Subproject administration by local coordination units and overall project supervision by the national MSC Project team and the Bank, for the most part, also went smoothly”.

Para o BIRD, nesse segundo momento, em 1989, a causa dos problemas era o governo local. Talvez sua proximidade maior com a SDU/MINTER o tenha levado a ser complacente com as atitudes do governo federal. Mais tarde, o BIRD reconheceu que, em projetos de desenvolvimento urbano, o contato direto com as municipalidades e organismos executivo seria a melhor estratégia a se adotar. Considerou, por exemplo, que “do ponto de vista do desenvolvimento institucional, o projeto teve um impacto mais duradouro no nível local do que no federal” (THE WORLD BANK, 1989, p. 7, tradução nossa)³²⁵. Essa decisão foi tomada após avaliações dos projetos implementados nas décadas de 1970 e 1980, incluindo o CPM/BIRD.

Na perspectiva dos agentes locais, Elpídio Manhães, da Secretaria da Fazenda de Campos, afirmou em entrevista o “[...] fraco [desempenho do] programa CPM e que mais se enfraquece à proporção que o tempo passa: os projetos custam assim completar e quando termina já estão defasados” (FAUUSP, 1984c, p. 291). O objetivo de induzir a alocação desses grandes projetos – como o Programa Nacional – foi frustrado, pois

O programa não teve influência de gerar outros programas ou projetos, com exceção do PROPAVE (pavimentação de baixo custo para população de baixa renda), que foi objeto de um outro convênio. Para estes foram apresentados 15 projetos, foram provados 5 e implementados 2, e pode se dizer que isso tenha sido influência direta da infraestrutura realizada no PNCPM (FAUUSP, 1984c, p. 201).

Para os agentes locais, a centralização na CNPU e no CNDU levou à falta de dinamismo, já que o “volume de recursos desses, se fosse administrado localmente, teria uma possibilidade dinâmica muito maior; levado do jeito que vem sendo levado, exige-se todo um aparato de pessoal e muito tempo, gerando todo esses descrédito” (FAUUSP, 1984c, p. 130). Essa centralização agravava a situação, pois a população local não tinha autonomia. “[...] Havia, em tese, participação comunitária na escolha dos projetos prioritários, pois estes eram dados como necessidade já sacramentada” (FAUUSP, 1984c, p. 203). Essa perspectiva é confirmada por Heliomar V. da Silveira, secretário de governo da PMMC, em 20/07/84, ao afirmar que

A participação do município e a definição dos projetos que viriam a participar no programa foram muito pequenas, e expressa uma forma de planejamento alheio a realidade local. O excesso de burocracia, também é um entrave, parte de uma premissa de que os municípios são corruptos, e em consequência, se atrasa todos os trabalhos amarrados ao processo (FAUUSP, 1984c, p. 238).

³²⁵ Traduzido do original em inglês: “From the standpoint of institutional development, the project has had a more lasting impact at the local, than at the federal, level”.

Em síntese, o Programa Nacional se esgotou progressivamente até 1986 devido a: 1) sua origem baseada em uma política urbana voltada ao controle de migração e sua não adaptação à nova política urbana baseada em controle do Uso do Solo; 2) as crises internas e externas que agravaram os quadros respectivamente sociais e financeiros do regime militar; 3) a reestruturação administrativa de 1979, com o fim dos fundos e transferência de competência da SEPLAN-PR para o MINTER, sem que seu suporte financeiro tenha migrado; 4) a indecisão sobre seu papel na política urbana, quanto às vertentes intraurbana ou intrarregional; 5) a ingerência do BIRD reconfigurando o Programa Nacional em um instrumento de redução da pobreza intraurbana; 6) a ineficiência do modelo de gestão da política urbana, seja na gestão da CNPU ou na gestão do CNDU.

Não obstante, não se pretende afirmar que o Programa Nacional tenha sido descontinuado integralmente até 1986. Suas ideias, metodologias, instituições (municipais e estaduais) persistiram promovendo um protagonismo local importante para melhoria da condição urbana das cidades e para o Sistema Urbano Nacional. Assim, para além dos gargalos do programa Nacional, podem ser observados benefícios, conforme apontam os avaliadores da FAUUSP (1984b):

a elaboração do perfil municipal, uma das imposições do PNCPM, para que as cidades dele participassem, fez com que se tomasse conhecimento dos anseios, das necessidades e da própria característica das cidades, aspectos até então desvinculados de qualquer planejamento ou projeto organizativo urbano. Os perfis introduziram assim, mais racionalidade os programas locais e obrigaram a cidade a se organizar e a se conhecerem, estruturando equipe de planejamento, que se mantidas, pode se reconhecer como o melhor resultado do Programa. Grande importância foi emprestada a este objetivo de capacitação de planejamento das prefeituras. Na verdade, em diversas instâncias decisórias do programa nacional, foi enfatizado como a principal meta do Programa Nacional de Apoio as CPMs. Esta consideração parte do princípio de que uma racionalização da administração municipal é fator imprescindível para aplicação correta dos recursos locais. O CNDU repete assim, de certa maneira, a experiência do antigo SERFHAU, de fortalecer em primeiro lugar a capacidade de planejamento dos municípios para, teoricamente, ajudá-los a gastar com mais critério os recursos disponíveis (FAUUSP, 1984b, p. 215).

Também houve benefício do sistema de transporte, especialmente enquanto os fundos existiam. No entanto, como sabemos hoje, os investimentos em transporte rodoviário nunca são suficientes, pois alimentam ainda mais a sobrecarga do sistema. Por esse motivo, os recursos só fizeram sentido pelo curto período de aplicação.

Além disso, a ação de modernização administrativa foi vantajosa para algumas cidades. Tanto a CNPU quanto o CNDU promoveram “[...] instrumento que possibilitou uma modernização administrativa dos municípios de porte médio, neles introduzindo uma sistemática de

planejamento de seu desenvolvimento urbano” (FAUUSP, 1984b, p. 219). Igualmente, na perspectiva do BIRD, o projeto CPM/BIRD

[...] teve um impacto significativo no desenvolvimento institucional nos níveis federal e municipal. Embora a operação não incluísse um componente específico de assistência técnica ou de fortalecimento institucional, um de seus principais objetivos era influenciar a maneira como o desenvolvimento urbano era abordado no Brasil, tanto pelo governo federal quanto em cidades de porte médio selecionadas (THE WORLD BANK, 1989, p. 28, tradução nossa)³²⁶.

O BIRD acrescentou, em auditoria posterior, que “embora o aparato de desenvolvimento urbano no governo federal tenha sido amplamente desmantelado nos últimos anos [...], as agências locais de planejamento continuam sendo muito ativas em todas as cidades visitadas durante a missão de Auditoria” (THE WORLD BANK, 1989, p. 29, tradução nossa).³²⁷ Esse planejamento se caracterizava pelo sucesso no uso do conceito, práticas, recuperação dos cursos, acessibilidade, replicabilidade, implementação de fundos municipais e supervisão de projeto. O BIRD reafirmou ainda que “talvez a inovação mais significativa do projeto em relação à política urbana no Brasil [... tenha sido] sua preocupação com o alívio da pobreza” (THE WORLD BANK, 1989, p. 31, tradução nossa)³²⁸. Isto é, numa perspectiva intraurbana, o Programa Nacional – especialmente em sua modalidade CPM/BIRD – alcançou os resultados esperados.

O CPM/BIRD ainda permitiu, nos anos posteriores, uma maior aproximação do BIRD com o CNDU, que, com seus empréstimos, implementou outros projetos, como aquele:

[...] para a região metropolitana de Recife, [em que] o Banco permitiu manter um diálogo permanente com a SDU, a entidade responsável pela formulação da política nacional de desenvolvimento urbano, da mesma maneira que os empréstimos de transporte urbano do Banco foram facilitados por esse acesso à EBTU (THE WORLD BANK, 1989, p. 39, tradução nossa)³²⁹.

³²⁶ Traduzido do original em inglês: “The MSC Project had a significant impact on institutional development both at the federal and the municipal levels. Although the operation did not include a specific technical assistance or institution building component, one of its principal objectives was to influence the way in which urban development was approached in Brazil, both by the federal government and in selected secondary cities”.

³²⁷ Traduzido do original em inglês: “While the urban development apparatus in the federal government has been largely dismantled over the past several years [...], local planning agencies continue to be very active in all of the cities visited during the Audit mission”.

³²⁸ Traduzido do original em inglês: “Perhaps the project's most significant innovation with respect to urban policy in Brazil, however”.

³²⁹ Traduzido do original em inglês: “for the Recife metropolitan region, permitted the Bank to maintain a permanent dialogue with SDU, the entity primarily responsible for the formulation of national urban development policy, in the same way that Bank urban transport loans facilitated such access to EBTU”.

Ao comparar com outros projetos urbanos financiados, já na década de 1990 o BIRD apontou que as vantagens alcançadas foram principalmente a nível local, destacadamente: o incentivo à reforma administrativa; o apoio a institutos de política urbana e de pesquisa,³³⁰ que ajudou a dar continuidade à inovação nos serviços públicos; a incorporação de indicadores de desempenho nas política públicas locais (THE WORLD BANK, 1997). Em sua avaliação final, o BIRD afirmou que os resultados alcançados foram “satisfatórios”, sendo dentre os projetos financiados pelo banco na década de 1970 e 1980 “particularmente bem sucedido” (THE WORLD BANK, 1997, p. 18 tradução nossa)³³¹.

Assim, o Programa Nacional contribuiu para se pensar de forma complexa os problemas da realidade urbana brasileira, em continuidade ao processo de institucionalização do planejamento no Governo Federal. Aliás, considerando que foi operado a partir da máquina estatal, com ampla capacidade financeira de pesquisa, ele fez surgir propostas de desenvolvimento urbano envolvendo o uso do solo em particular para controle dos polos industriais. Tais pesquisas subsidiaram a lei de Uso do Solo submetida ao congresso em 1983.

Entretanto, em um quadro de agudização das carências intraurbanas verificadas a partir de 1986, com diferenciação do grau de desenvolvimento nas regiões brasileiras, não caberia mais uma política urbana que segmentasse e privilegiasse uma classe de cidade, tal como a cidade de porte médio. A superação de uma política voltada apenas para a melhoria da qualidade de vida – ou redução da pobreza – e controle das migrações tornou obsoleta a política para a cidade de porte médio. Numa nova perspectiva, voltada ao controle do uso do solo – seja com vertente intraurbana ou intrarregional – importa mais a função desempenhada pela cidade do que o seu porte.

³³⁰ Houve o IJSN, cujo trabalho foi detalhado no Capítulo 7. Houve ainda o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora, que administrou o CPM/BIRD-Juiz de Fora, que aplicou a experiência do CPM/BIRD em outros projetos locais.

³³¹ Traduzido do original em inglês: “Four out of the five operations reviewed by this study were rated satisfactory by OED. The Medium-size Cities (Loan 1720-BR) and Parana Market Towns (Loan 2343-BR) projects were particularly successful, with top ratings in all categories, including sustainability and institutional development”.

Considerações Finais

Cabe, nestas considerações finais, recuperar a indagação mister que orientou a pesquisa: **Qual o lugar do Programa Cidade de Porte Médio e da cidade de porte médio no planejamento e na política urbana e regional entre 1976 e 1986?** A argumentação foi apresentada ao longo do texto, já os próximos parágrafos se dedicam a respondê-la de forma concisa.

Na Nova República e com declínio do CPM, quando se olhou retrospectivamente para os vinte anos de ditadura marcada por ingerências, autoritarismo repressivo e ineficiências, percebendo-se como o Programa Nacional havia contribuído para a manutenção dessas características, o CPM foi dado como obsoleto, sendo representante daquilo que não se desejaria para o futuro do país. Sua extinção em 1986 e seu esquecimento na atualidade indicam a tentativa de superação desses anos, mantendo-se as cidades de porte médio ainda sem inserção na política urbana nacional.

Essa interlocução foi resultado da dupla interlocução entre o sistema nacional e o Programa Cidade de Porte Médio com o processo de institucionalização do planejamento urbano-regional no Brasil. Ambas estavam conectadas em decorrência da importância conferida às cidades de porte médio para fortalecimento do sistema urbano nacional, o fez elevar o Programa Nacional ao alto escalão de debates sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Particularmente, o Programa Nacional foi fruto de uma rede de eventos ocorridos desde 1960, perpassando toda a década de 1970 até meados da década de 1980.

Num contexto estrutural, o seu surgimento pode ser inserido no prestígio que o planejamento em geral desfrutava desde a Era Vargas e que foi fortalecido no âmbito do Regime Militar na década de 1960. À medida em que os problemas urbanos se acumulavam, porém, o planejamento urbano foi atravessado pelo crescente prestígio do planejamento em geral, na busca por acomodar o desenvolvimento econômico nacional. Nesse sentido, a manutenção do CPM se deu mediante a importância que se conferia ao ato de Planejar, o Plano como instrumento e o Planejamento como campo de conhecimento e de atuação profissional, a despeito de seu desprestígio entre técnicos locais e políticos federais.

O contexto de repressão que caracterizou o Regime Militar exerceu influência sobre o CPM. A centralização do planejamento econômico que ocorria desde o Golpe de 1964 foi reafirmada no processo de institucionalização do planejamento urbano, especialmente na SEPLAN-PR. A distensão econômica, social e urbana inaugurada no Governo Geisel, na ótica do Programa Nacional, foi limitada. O Programa Nacional, ao responder à distensão, buscou paradoxalmente amenizar a pobreza urbana e manter a centralização institucional da decisão. A intervenção na escolha de profissionais para atuar na então recente PNDU limitava novas

formas de interpretar os problemas urbanos e, conseqüentemente, diminuía as chances de implementação de alternativas formuladas por atores divergentes do Regime. Os alinhamentos do CPM com o Regime Militar, mesmos que paradoxais, foram os principais responsáveis por sua inserção e permanência na PNDU por uma década.

Desde o primeiro Programa e durante os dez anos de Programa Nacional, o CPM ainda se inseriu no contexto da recessão econômica e do findar do Milagre Econômico, insistindo em permanecer com um modelo de desenvolvimento baseado em grandes “projetos especiais”. Obviamente, estes exerciam forte força indutora, mas devido a seus altos custos não podiam ser implementados na proporção exigida para elevação das cidades de porte médio ao centro do sistema urbano nacional. Além disso, o Programa Nacional não detinha amplo orçamento, o que, associado à pulverização dos recursos em muitas cidades, não fazia frente aos demais projetos especiais. Ainda assim, especialmente no pós-1979, o CPM se utilizava dos mecanismos desses projetos fortemente vinculados ao endividamento, que o alimentavam com recursos e aparato institucional.

A estratégia de indução, característica da Política Urbana do período, foi amplamente utilizada pelo CPM. Este fato marcou o seu desprestígio, pois o CPM dependia do poder de influência sobre os orçamentos dos OSF para a execução da sua programação. Devido a esse contexto, foi possível situá-lo como uma política ainda incipiente, cuja institucionalização ocorreu à medida em que se delineava com maior clareza o papel das cidades de porte médio para o sistema urbano nacional. Por fim, a indução foi uma dentre as estratégias burocráticas, que fomentava a necessidade de superar o subdesenvolvimento por meio da tecnocracia e que, ao mesmo tempo, promovia uma política urbana limitada.

Ao longo dos anos, o percurso da estratégia de indução foi se ajustando às condições urbanas que se alteravam rapidamente naquela época. As alterações eram motivadas pelas crises e iniciativas governamentais de sua superação, bem como pela compreensão cada vez mais clara do papel das cidades – de todos os portes – para o desenvolvimento nacional. O CPM foi responsável por elucidar parte do papel das cidades de porte médio, motivando mudanças programáticas e institucionais. Por este motivo, o CPM pode ser inserido como contribuinte de uma contínua institucionalização do planejamento urbano-regional no Governo Federal, Estadual e Municipal.

O CPM se articulava com os estudos sobre migrações internas iniciadas em meados da década de 1970 e que, até o final da década, haviam resultado em uma Política Nacional de Migrações. Ambos – o CPM e a Política de Migrações – são fruto da constatação de que os afluxos migratórios se direcionavam para os grandes centros Rio de Janeiro e São Paulo,

precarizando sua infraestrutura e promovendo deseconomia, ao passo que havia ausência de cidades de porte médio, às quais caberia promover o equilíbrio do sistema urbano e a qualidade de vida da população.

Foi por meio dessa articulação entre migrações e cidades de porte médio que o CPM se inseriu, concomitantemente, na política urbana e na política regional. Os conceitos que norteavam ambas as políticas eram de: intraurbano, intrarregional e inter-regional. Ao longo dos dez anos do CPM, sua programação focou alternadamente mais uma política – ou um conceito – em detrimento de outra.

Em um primeiro momento, o CPM foi lançado como uma parte da então recente política urbana que estava empenhada em reorganizar o sistema urbano nacional. Por este motivo, localizou-se o CPM como parte de uma política regional que tinha como principal objetivo diminuir as disparidades inter-regionais a partir de investimentos intrarregionais. Em um segundo momento, o CPM se transformou e se ajustou às novas ideias que circulavam, vinculando-se à necessidade de melhorias das condições habitacionais e à amenização da pobreza urbana. O contexto desse segundo momento levou o CPM a investir nas necessidades intraurbanas das cidades de porte médio. O BIRD, por meio do CPM/BIRD, foi um dos agentes dessa circulação de ideias, seja formulando o novo ideário ou então reproduzindo as concepções do MINTER sobre a pobreza no Brasil. Estavam inseridos como agentes todas as esferas governamentais, visto que o CPM buscava atuar por meio do Sistema Nacional de Planejamento.

Esse conjunto de características leva a afirmar que o Programa Cidades de Porte Médio foi uma Ação Governamental – Federal, Estadual e Municipal –, que, ao longo de seus dez anos, propunha desenvolver o país num esforço para fortalecer o sistema urbano nacional por meio de políticas intraurbanas, intrarregionais e inter-regionais concomitantes nas cidades de porte médio.

Referências Bibliográficas

- A GAZETA. Projeto de Cidades de Porte Médio inclui Vitória. **A Gazeta**, Vitória/ES, p. 3, 1979.
- _____. Programa do Banco Mundial será estendido a bairro de Vitória. **A Gazeta**, Vitória/ES, 1981a.
- _____. Projeto dá nova infra-estrutura a diversos bairros. **A Gazeta**, Vitória/ES, 1981b.
- _____. Prefeitos terão Cr\$ 1 bilhão para legalização de favelas. **A Gazeta**, Vitória/ES, 1981c.
- _____. Corte do BNH não vai atingir programa implantado no ES. **A Gazeta**, Vitória/ES, 1982.
- _____. CPM só continuará com novos recursos. **A Gazeta**, Vitória/ES, 1985.
- A TRIBUNA. Técnicos fiscalizam Programa de Cidades de Porte Médio. **A Tribuna**, Vitória/ES, 1981a.
- _____. Estado envia até abril projetos ao Banco Mundial. **A Tribuna**, Vitória/ES, 1981b.
- _____. Programa Cidades de Porte Médio não dispõe de recursos. **A Tribuna**, Vitória/ES, 1983.
- ALBUQUERQUE, R. C. Planejamento e desenvolvimento: as opções e perspectivas do Brasil na Presente Década. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 6, n. 66, 1978.
- _____. Entrevista com Roberto Cavalcanti de Albuquerque. In: D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C.; HIPOLITO, L. (ed.). **IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 180-194.
- ALMEIDA, W. J. M.. **Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA**. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.
- AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (ed.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 1-34.
- AMORIM FILHO, O. Middle size cities and Brazil's territorial planning. In: GEIGER, P. P.; FAISSOL, S. (ed.). **Brazil: spatial organization**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980. p. 555-589.
- ANDRADE, E. **A sustentabilidade apoiada pelas políticas urbanas federais e estaduais**. 2006. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- ANDRADE, R. C. Política e pobreza no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 19, p. 107–122, 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000400008#tx10>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- ANDRADE, T. A.; FAISSOL, P.; GEIGER, P.; DAVIDOVICH, F. R.; LIMA, O. M. B.; TOLOSA, H. C. **Documento de Política Econômica - Nº 33: Programa de Desenvolvimento de Cidades Médias**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.
- ANDRADE, T. A. **As cidades médias e a política nacional de desenvolvimento urbano: Projeto de Pesquisa**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

_____. **Decentralization from the large to the small and medium cities: a critical view.** Nagoya: UNCRD, 1982.

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

_____. **Cidades médias brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ANDRADE, T. A.; LODDER, C. A. **Sistema urbano e cidades médias no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.

ANDREAZZA, M. D. **Pelo Desenvolvimento Regional, Pelo Desenvolvimento Social:** conferência na Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. Brasília: MINTER, 1982.

ANDREAZZA, M. D. **Idéias e ações:** 1980. Brasília: Ministério do Interior, 1984a. v. 2

_____. **Idéias e ações:** 1979. Brasília: Ministério do Interior, 1984b. v. 1

_____. **Idéias e ações:** 1981. Brasília: MINTER, 1984c. v. 3

ARAÚJO, A. M. **Pentateuco nordestino: um estudo das migrações internas.** São Paulo: Brasbiblos, 1972.

ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, 1999.

AZEVEDO, E. **Avaliação do planejamento municipal no Estado de São Paulo: relatório de pesquisa.** São Carlos: USP/EESC, 1976.

BARAT, J. Apresentação. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 1973.

_____. Política de investimento públicos: considerações sobre problemas atuais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 707-716, 1977.

BARAT, J.; GEIGER, P. P. Estrutura econômica das áreas metropolitanas brasileiras. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 645-713, 1973.

BECKER, B. Crescimento Econômico e Estrutura Espacial do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 101-116, 1972.

BERRY, B. J. City size distributions and economic development. **Ekistics**, USA, v. 13, n. 76, p. 90-97, 1961.

_____. Cities as systems within systems of cities. **Papers in Regional Science**, Azores, v. 13, n. 1, p. 147-163, 1964.

BIATO, F. D. Entrevista com Francisco de Almeida Biato. In: D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C.; HIPOLITO, L. (ed.). **IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 83-95.

BIRKHOLZ, L. B. O Programa Nacional de Cidades de Porte Médio e a organização político-administrativa nacional. In: FAUUSP (ed.). **Avaliação do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio e Revisão de Critérios de seleção das referidas cidades:** revisão de critérios

de seleção de cidades e subsídio para uma nova política de desenvolvimento urbano nacional. São Paulo: FAUUSP, 1984. Anexos. v. 7.

BNH. Modificações no sistema Financeiro do Saneamento. Rio de Janeiro: BNH, 1975.

BONDUKI, N. Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo: Estação da Liberdade, 2000.

BONELLI, R. Entrevista com Regis Bonelli. In: D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C.; L. HIPOLITO (ed.). **IPEA 40 anos:** uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 70-82.

BORGES, F. G.; PARENTE, V. Empresa de saneamento em São Paulo: desafios de uma empresa estatal. In: NETO, F. A.; MELLO, M. F. (ed.). **Regulação da infraestrutura no Brasil:** casos didáticos. São Paulo: Editora Singular, 2008. p. 163-179.

BRASIL. **Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966.** Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, 1966. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59917-30-dezembro-1966-400520-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessado em: 20 fev. 2020.

_____. **Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974.** Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, 1974a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74156.htm>. Acessado em: 20 fev. 2020.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).** Brasília: Brasil, 1974b.

_____. **Lei Nº 6.036, de 1 de maio de 1974.** Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social, Brasil, 1974c.

_____. **Projeto de Lei Orçamentária Anual: 1976.** Brasília: Imprensa Nacional, 1975a.

_____. **Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975.** Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e dá outras providências, 1975b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6261.htm>. Acessado em: 22 fev. 2020.

_____. **Projeto de Lei Orçamentária Anual: 1977.** Brasília: Imprensa Nacional, 1976.

_____. **III Plano Nacional de Desenvolvimento.** Brasília: Brasil, 1979.

_____. **OPI: Orçamento Plurianual de Investimentos 1981-1983.** Brasília: Secretaria de Orçamento, 1980.

_____. **Projeto de Lei Orçamentária Anual: 1982.** Brasília: Imprensa Nacional, 1981.

BRASILEIRO, A. M. As instituições governamentais e o desenvolvimento urbano. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 124, p. 5-26, 1974.

BUENO, R. Pacote: aprofundando o capitalismo (nº 204). **Movimento**, São Paulo, p. 4, 1979.

CAIRNCROSS, A. **Introduction to Economics.** 6. ed. Londres: Butterworths, 2014.

CANO, W. (ed.). **A Interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980)**. São Paulo: SEADE, 1988.

_____. Notas para um cenário migratório no estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 9-11, 1996.

_____. Novas determinações sobre as questões regionais e urbanas após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 27-53, 2011.

CARDOSO, M. T. A. **Os reflexos da reforma tributária de 1966 e as possibilidades de sua modificação**. 1986. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.

CEARÁ. **Subsistema de Planejamento institucional**: modelo conceitual. Fortaleza: SEPLAN-CE, 1976.

CHALOULT, N. B. **Processo migratório rural-rural – RS**. 1972. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1972.

CHANG, H. J.; RAMALHO, C. M. **Maus Samaritanos**: o mito do livre comércio. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2009.

CHIARELLI, A. R. **Migrações internas no Rio Grande do Sul**: estudo e sugestão para uma política migratória. Pelotas: Universidade Católica, 1977.

CINTRA, A.; HADDAD, P. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CNDU. Resolução 003/1979. In: **Resoluções do CNDU: 1979/1981**. Brasília: CNDU, 1979. Publicado em 1982.

_____. **Estudos e propostas para a organização e desenvolvimento urbano do Brasil de jun. de 1979**. Brasília: MINTER, 1981.

_____. **Resoluções 1979/1981**. Brasília: CNDU, 1982.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Projeto CURA: o Banco Nacional de Habitação e os investimentos em urbanização. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 84-88, 1974.

COSTA, N. do R. Política pública, ambiente e qualidade de vida: revisitando o Planasa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 31-39, 1991.

CYNAMON, S. E. Política de Saneamento: proposta de mudança. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 141-149, 1986.

D'ALESSIO, P. Fluxos de Investimentos (1969-1973) e concentração espacial da indústria no Brasil. In: FRANCISCONI, J. G. (ed.). **Diretrizes gerais para uma política de desenvolvimento urbano**. São Paulo: IPEA, 1974.

D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C. De; HIPPOLITO, L. (ed.). **Ipea: 40 anos a pontando caminhos**. Brasília: IPEA, 2004.

DALLA, M. **Rua com vala, no bairro Porto Novo em Cariacica**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1982.

- DAVIDOVICH, F. R.; LIMA, O. M. B. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 3-84, 1975.
- DE SOUZA, N. D. J. Teoria dos pólos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. **Análise – Revista de Administração da PUCRS**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 87–112, 2005.
- DIÁRIO DE NATAL. Prefeito e assessores participarão de reunião na SUDENE: avaliação. **Diário de Natal**, Natal, p. 20, 9 de jan. 1979a.
- _____. Notícias do Seridó. **Diário de Natal**, Natal, p. 18, 31 de maio. 1979b.
- DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Porte Médio. **Diário de Pernambuco**, Recife/PE, p. B-5, 1978.
- _____. Asfalto vai ligar Garanhuns a Arcoverde. **Diário de Pernambuco**, Recife, p. B-5, 26 maio. 1979.
- DIAS, M. de S. Origens do Planejamento Urbano. In: BIRKHOLZ, L. B. et al. (ed.). **Introdução ao Planejamento**. São Paulo: FAUUSP, 1984. p. 67-72.
- DIRIGENTE MUNICIPAL. Programa para melhorar a qualidade da vida urbana. **Dirigente Municipal**, v. 10, n. 6, p. 16-28, 1979.
- DOUGLAS, G.; HOLANDA FILHO, S. B. **Migration regional and urban growth and development in Brazil: a selective analysis of the historical records – 1872/1970**. São Paulo: IPE/USP, 1971. v. 1
- DURHAM, E. R. **A caminho da cidade: a vida rural e a migração para São Paulo**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- ESG. **Formulação da Política Nacional e Planejamento Governamental**. Rio de Janeiro: Departamento de Estudos, 1976a.
- _____. **Conceitos fundamentais Política Nacional**. Rio de Janeiro: Departamento de Estudos, 1976b.
- ESPINHEIRA, C. G. D. Urbanização e política urbana: o mito do caos urbano. **Planejamento**, Salvador, v. 6, n. 4, p. 417-423, 1978.
- FADUL, E. M. C. Notas sobre a política nacional de transportes urbanos (1972-86). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 55-71, 1989.
- FAISSOL, S. A Estrutura urbana brasileira: uma visão do processo brasileiro de desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 19-123, 1972.
- _____. **O sistema urbano brasileiro: uma análise e interpretação**. Rio de Janeiro: Jorge Guilherme Francisconi, 1973.
- _____. A organização espacial do sistema urbano brasileiro: relações entre a estrutura das cidades e as relações entre elas. **Revista Brasileira de Geografia**, Brasília, v. 36, n. 3, p. 75-90, 1974.
- _____. **Tendências atuais na geografia urbano/regional: teorização e quantificação**. Rio de Janeiro: IBGE, 1978.

FARIA, R. S. **José de Oliveira Reis, urbanista em construção**: uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966). 2007. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/zeus/auth.php?back=http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000419478&go=x&code=x&unit=x>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

_____. O planejamento urbano no Brasil entre a democracia e o autoritarismo: uma interpretação em quatro dimensões. In: LEME, M. C. S. (ed.). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019. p. 396.

FARIA, R. S.; SCHVARBERG, B. (ed.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / FAU-UnB, 2011.

FARIA, V. O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 18, p. 91–116, 1976.

FAUUSP. **Avaliação do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio e revisão de critérios de seleção das referidas cidades**: revisão de critérios de seleção de cidades e subsídio para uma nova política de desenvolvimento urbano nacional. São Paulo: MINTER-CNDU, 1984a. v. 7.

_____. **Avaliação do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio e revisão de critérios de seleção das referidas cidades**: revisão de critérios de seleção de cidades e subsídio para uma nova política de desenvolvimento urbano nacional. São Paulo: MINTER-CNDU, 1984b. v. 6.

_____. **Avaliação do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio e revisão de critérios de seleção das referidas cidades**: revisão de critérios de seleção de cidades e subsídio para uma nova política de desenvolvimento urbano nacional. São Paulo: MINTER-CNDU, 1984c. v. 5.1.

FELDMAN, S. O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. **Anais...** XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR. Salvador: ANPUR, 2005.

_____. Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) : avanços, limites e ambiguidades (1964-1975). **Anais...** I Encontro Nacional da ANPARQ. Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010.

_____. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e a reconfiguração do campo profissional do urbanista. In: LEME, M. C. S. (ed.). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019. p. 99–128.

FERRAZ, J. C. **São Paulo e seu futuro**: antes que seja tarde demais. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.

FERREIRA, S. C. **Rede urbana, cidades de porte médio e cidades médias**. 2010. Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010.

FICO, C.; ARAUJO, M. P. M.; FERREIRA, M. M.; QUADRAT S. V. **Ditadura e democracia na América Latina**: balanço histórico e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

FISHLOW, A. Entrevista com Albert Fishlow. In: D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C.; HIPOLITO, L. (ed.). **IPEA 40 anos**: uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 50-56.

FJSN. **Grande Vitória**. Vitória: Fundação Jones dos Santos Neves, 1978.

_____. **Projeto CPM/BIRD - Subprojeto Vitória**: Proposta para elaboração dos anteprojetos. Vitória: Fundação Jones dos Santos Neves, 1980a.

_____. **Pesquisa sócio-econômica**: Programa CPM/BIRD. Vitória: Fundação Jones dos Santos Neves, 1980b.

_____. **Projeto Cidades de Porte Médio/CNDU/BIRD - Grande Vitória**: documento básico para definição de projetos. Vitória/ES: Fundação Jones dos Santos Neves, 1980c.

_____. **Proposta de intervenção integrada**: perfis de projetos. Vitória: Fundação Jones dos Santos Neves, 1980d. v. 1

FRANCISCONI, J. G. Sobre a questão do transporte público. **Revista do Servidor Público**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 53-59, 1983. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v40i1.2303>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

_____. A estratégia e os instrumentos do planejamento urbano no Nordeste e no Brasil. **Anais...** Fortaleza: Anais do Seminário sobre o Desenvolvimento Urbano, 1977.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. **Estudos e proposições alternativas para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: IPEA/MINIPLAN, 1973. Disponível em: <<http://www.jorgefrancisconi.com.br/p/%0D%0Aminiplan-pndu-jorge-guilherme.html%0D%0A>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposições alternativas. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; MONTEIRO, M. A. P. Análise de Contratos de Concessão para a prestação de Serviços de Água e Esgoto no Brasil. **Engenharia Sanitária Ambiental**, v. 11, n. 4, p. 353-361, 2006.

GASPARI, E. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2017. v. 5

GEIGER, P. P.; DAVIDOVICH, F. Reflexões sobre a evolução da estrutura espacial do Brasil, sob efeito da industrialização. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 3-29, 1974.

GEIGER, P. P.; RUA, J.; RIBEIRO, L. A. M. Concentração urbano no Brasil: 1940-70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 411-432, 1972.

GEISEL, E. B. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1975. Brasília: Presidência da República, 1975. a.

_____. **Discursos de Ernesto Geisel – 1974-1977**. Brasília: Presidência da República, 1975. b. v. 2

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1976. Brasília: Presidência da República, 1976.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1978. Brasília: Presidência da República, 1978.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1979. Brasília: Presidência da República, 1979.

GOULARTI FILHO, A. Estado, Transportes e Planejamento no Brasil: a atuação do GEIPOT na formulação de políticas públicas para os transportes. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté-SP, v. 12, n. 3, p. 228–258, 1992.

GUEDES, J. F. de C.; PORTELLA, R. B. **Cidade média e centralidade**, 2010. Disponível em: <[http://www.geografia.icad.ufba.br/siregeo/GUEDES, Juliana Freitas de C.pdf](http://www.geografia.icad.ufba.br/siregeo/GUEDES,JulianaFreitasdeC.pdf)>. Acessado em: 20 fev. 2020.

HABERT, N. **A década de 70: apogeu e crise da ditadura militar brasileira**. São Paulo: Ática, 1996.

HANSEN, N. M. **Intermediate-Size Cities as Growth Centers**. New York: Praeger Publishers, 1971.

HAUTREAUX, J.; ROCHEFORT, M. **La fonction régionale dans l'armature urbaine française**. Paris: DAFU, 1964.

HERMANN, J. Reforma, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico": 1964-1973. In: **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, Editora Campus, 2005. p. 49-71.

IANNI, O. A questão social. **Revista USP**, São Paulo, n. 3, p. 145–154, 1989. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25490>>. Acessado em: 20 fev. 2020.

IBGE. **Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

IJSN. **Perfil da cidade**: Mapas. Vitória/ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 1980a. v. 4

_____. **Perfil da cidade**: aspectos econômicos e sociais. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1980b. v. 1

_____. **Perfil da Cidade**: estratégia de intervenção. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1980c. v. 2

_____. **Perfil da cidade**: ficha de projeto. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1980d. v. 3

_____. **Convênio FNDU no 92/80**: Plano de aplicação Projeto CPM/BIRD - Subprojeto Vitória. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1980e.

_____. **Convênio CPM/BIRD**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981a.

_____. **Press-release**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981b.

_____. **CPM/BIRD**: fluxograma de execução de componentes - FEC (preliminares). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981c.

_____. **CPM/BIRD**: relação dos custos de investimentos do subprojeto. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981d.

_____. **CPM/BIRD subcomponente**: Apoio às microempresas (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981e.

_____. **CPM/BIRD subcomponente**: oportunizar novas ocupações para o setor informal (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981f.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** oportunizar novas ocupações para o setor informal (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981g.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** diretrizes para o Uso do Solo na Bacia do Rio Aribiri. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981h.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** Apoio às atividades produtivas - Lavanderias (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981i.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** modernização administrativa da Prefeitura Municipal de Cariacica e da Prefeitura de Vitória - Proposta Técnica (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981j.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** capacitação de recursos humano das Prefeituras Municipais Cariacica, Vila Velha e Vitória - Proposta Técnica (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981k.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** estruturação da UAS/AUV (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981l.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** cadastro imobiliário municipal – CIM Vila Velha (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981m.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** elaboração de política de desenvolvimento urbano para o Município de Cariacica (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981n.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** equipamentos sócio-comunitários (síntese dos anteprojetos). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981o.

_____. **CPM/BIRD:** planejamento e intervenção integrada em Assentamentos Subnormais da Grande Vitória. Vitória: IJSN, 1981p.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** associativismo (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981q.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** Saúde (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981r.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** lazer (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981s.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** Lazer (projetos arquitetônicos). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981t.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** educação (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981u.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** creche (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981v.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** habitação (versão final). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981w.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** sistema de esgotamento sanitário, contenção de encosta, sistema de drenagem pluvial, circulação urbana e aterros (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981x.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** esgotamento sanitário (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981y.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** redimensionamento e ampliação das redes (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981z.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** sistema viário, drenagem pluvial, contenção de encosta (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981aa.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** coleta e destinação dos resíduos sólidos urbanos do Município de Vila Vela (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981ab.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** coleta e destinação dos resíduos sólidos do Município de Cariacica (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981ac.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** vias alimentadoras dos municípios de Cariacica e Vila Velha, Vias arteriais: Rodovia Carlos Lindemberger, José Sette e Jerônimo Monteiro e Plano de Transporte Coletivo da Grande Vitória (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1981ad.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** pesquisa e treinamento no setor informal - Projeto Executivo. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1982a.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** modernização administrativa da Prefeitura Municipal de Vitória e da Prefeitura Municipal de Cariacica (termo de referência). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1982b.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** melhoria do sistema de limpeza urbana de Cariacica (justificativa técnica). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1982c.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** cadastro físico sócio-econômico documental das áreas de Maria Ortiz e Santa Tereza (relatório final). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1983a.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** cadastro físico sócio-econômico documental das áreas de Maria Ortiz e Santa Tereza (anexos). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1983b.

_____. **CPM/BIRD:** proposta de monitoramento do componente transporte urbano. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1983c.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** pesquisa e treinamento do setor informal em Santa Rita (projeto executivo). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1984a.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** pesquisa e treinamento do setor informal em Maria Ortiz (projeto executivo). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1984b.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** coleta e destinação dos resíduos sólidos do Município de Cariacica (projeto executivo). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1984c.

_____. **CPM/BIRD subcomponente:** cadastro físico sócio-econômico documental do assentamento de Porto de Santana (relatório final). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1984d.

IPEA. Número especial dedicado ao Desenvolvimento Urbano. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 1973.

- _____. **Programas prioritários para capitais e cidades de porte médio do Nordeste.** Recife: SUDENE/CNPU, 1975a.
- _____. **Acompanhamento da execução do II PND, exercício 1975:** Agropecuária. Brasília: IPLAN, 1975b.
- _____. **Acompanhamento do II PND:** exercício 1975 – desempenho global da economia. Brasília: IPLAN, 1975c.
- _____. **Acompanhamento do II PND:** 1º semestre de 1975. Brasília: IPLAN, 1975d.
- _____. **Acompanhamento do II PND:** 1º semestre de 1976 – justiça, relações exteriores e forças armadas. Brasília: IPLAN, 1976a.
- _____. **Acompanhamento do II PND:** exercício de 1976 – desempenho global da economia e finanças públicas. Brasília: IPLAN, 1976b.
- _____. **Acompanhamento do II PND:** exercício de 1976 – desenvolvimento regional e urbano. Brasília: IPLAN, 1976c.
- _____. **Acompanhamento do II PND:** exercício de 1977 – desenvolvimento social. Brasília: IPLAN, 1977.
- _____. **Acompanhamento do II PND:** desenvolvimento social – exercício de 1977. Brasília: IPLAN, 1978.
- _____. **Realizações do Governo Geisel (1974 - 1978):** visão global. Brasília: IPEA, 1979.
- ISARD, W. **Location and Space-Economy.** 4. ed. Cambridge, Mass: The MIT Press, 1965.
- JESUS, J. A.; SPINOLA, N. D. Seis décadas da teoria dos polos de crescimento: revisitando Perroux. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, v. 17, n. 32, p. 935-952, 2015.
- JORNAL DO BRASIL. Cidades médias ganham programa e não sabem que fazer. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 16, 13 set. 1976.
- _____. Governo deve criar logo lei que evita especulação com imóveis nas grandes cidades. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 5, 28 ago. 1978.
- _____. Idéia é fortalecer cidade média. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 8, 29 maio. 1979.
- _____. BIRD confirma redução de empréstimos para o Brasil. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 23, 1981.
- KOERNER, A. Um supremo coadjuvante: a reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 81-97, 2018.
- KUEHN, J. A.; BENDER, L. D. An Empirical Identification of Growth Centers. **Land economics**, Wisconsin, v. 45, n. 4, p. 435-443, 1969.
- LAJUGIE, J. **Les villes moyennes.** Paris: Cujas, 1974.
- LEME, M. C. S. **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960.** São Paulo: Annablume, 2019.

- LENCIONE, S. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **GEOUSP: Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 24, p. 109-123, 2008.
- LIRA, R. P. O uso do solo urbano e o seu controle (alguns aspectos do projeto de lei federal n. 775/83). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 154, n. 1, p. 1–28, 1983. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43927>>. Acessado em: 20 fev. 2020.
- LODDER, C. A. O processo de crescimento urbano no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 459-476, 1977.
- LOPES, N. (ed.). **O homem e a cidade**: Simpósio sobre Política Urbana. Brasília: Fundação Milton Campos, 1975. v. 1
- MARICATO, E. **Brasil, cidades**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- MATA, M. Urbanização e Migrações Internas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 715-746, 1973.
- MATA, M.; CARVALHO, E. W. R. D.; SILVA, M. T. I. I. D. C. E. **Relatório de pesquisa, nº 19**: Migrações internas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.
- MATHIAS, S. K. O projeto militar de distensão: notas sobre a ação política do Presidente Geisel. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 4, n. 5, p. 149-159, 1995.
- MÉDICI, E. G. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 1974. Brasília: Presidência da República, 1974.
- MEIRELLES, H. L.; REALE, M. Parecer. **Revista do Servidor Público**, v. 111, n. 1, p. 137, 1983.
- MENDES, A. G. A experiência de Planejamento Econômico no Brasil. In: CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. (ed.). **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MÉRENNE-SCHOUMAKER, B. **De l'aménagement du territoire au développement territorial: évolution ou révolution?** Sart-Tilman: LEPUR, 2010.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE. **Termo de Referência: Projeto Cidades de Porte Médio – Fase II**. Brasília: IPEA, 1985.
- MINTER. Desenvolvimento Urbano Planejado. **Interior**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-15, 1974.
- _____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**: programas de ação do governo na Área do Desenvolvimento Urbano. Brasília: MINTER-SG, 1975a.
- _____. Migrações internas. **Interior**, Brasília, v. 1, n. 5, 1975b.
- _____. O Homem e a Cidade. **Interior**, Brasília, v. 2, n. 9, 1976a.
- _____. Cidades: em questão a qualidade da vida urbana. **Interior**, Brasília, v. 4, n. 38, p. 62–65, 1976b.
- _____. Sistema Nacional de Planejamento. **Interior**, Brasília, v. 3, n. 16, 1977a.
- _____. Seminário sobre Desenvolvimento Urbano. **Interior**, Brasília, v. 3, n. 17, 1977b.

- _____. Desenvolvimento Urbano. **Interior**, Brasília, v. 3, n. 17, 1977c.
- _____. CETREMI. **Interior**, Brasília, v. 4, n. 24, 1978.
- _____. O desafio das grandes cidades. **Interior**, Brasília, v. 4, n. 28, 1979.
- _____. **Programação Orçamentária 1980**. Brasília: Secretaria de Programação e Instrumentos Financeiros / Secretaria Geral, 1980a.
- _____. Atualidades. **Interior**, Brasília, v. 6, n. 31, 1980b.
- _____. **Programação orçamentária 1981**. Brasília: Secretaria de Programação e Instrumentos Financeiros / Secretaria Geral, 1981.
- _____. **Ação de desenvolvimento: 1979-1981**. Brasília: MINTER, 1982a.
- _____. O Ministério do Interior e o planejamento regional e urbano no Brasil. **Interior**, Brasília, v. 8, n. 43, 1982b.
- _____. Nova lei para uso do solo. **Interior**, Brasília, v. 9, n. 51, 1983.
- _____. Atualidades. **Interior**, Brasília, v. 11, n. 59, p. 59, 1984.
- _____. A mudança chegou. **Interior**, Brasília, v. 11, n. 61/62, 1985.
- MOLS, C. M. **O pensamento social do Presidente Ernesto Geisel**. Goiânia: UFG, 1979.
- MOND, J. **Transformation d'un pays: por une géographie de la liberté**. Paris: Fayard, 1974.
- MOROTOMI, I. M. O.; TOURINHO, H. L. Z. Políticas nacionais de transportes e o planejamento de transportes na Região Metropolitana de Belém. **Revista dos Transportes Públicos - ANTP**, v. 37, n. 3, p. 111-122, 2014.
- MOUNIHAN, D. P. **O Desafio do urbano**. São Paulo: Cultrix, 1972.
- MOVIMENTO. A última viagem do expresso boia-fria. **Movimento**, Santarem, p. 9-17, 1976.
- _____. Nosso capitalismo incompleto. **Movimento**, Brasília, p. 11, 1978.
- NAPOLITANO, M. **Cultura Brasileira: utopia e massificação (1950 - 1980)**, Contexto, 2001.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL. **3 Spatial Thinking in Everyday Life, at Work, and in Science**. Washington, DC: The National Academies Press, 2006.
- NORTH, D. C. **La Teoria de la localización y el crecimiento económico regional**. Santiago, Chile: CEPAL/ILPES, 1988.
- NUNES, L. A. P. **A construção da esfera pública no planejamento urbano: um percurso histórico na cidade de Santos**. 2005. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-30012007-142337/publico/Tese_final.pdf>. Acessado em: 20 dez. 2019.
- O GLOBO. Cidades de médio porte terão programa especial. **O Globo**, Rio de Janeiro, ago. 1976. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/bibliotecaonline/Record/332649>>. Acessado em: 20 fev. 2020.

- OLIVEIRA, F. A. **Um estudo da reforma tributária de 1966**. 1978. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1978. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/278857/1/Oliveira_FabricioAugustode_M.pdf>. Acessado em: 24 jul. 2019.
- OLIVEIRA, M. M. **Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora**. 2006. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat07149a&AN=buin.931204&site=eds-live>>. Acessado em: 22 fev. 2020.
- PAELINCK, J. A teoria do desenvolvimento regional polarizado. In: SCHWARTZMAN, J. (ed.). **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar/MINTER, 1977. p. 157-194.
- PATTO FILHO, U. R. **Avaliação dos Planos Regional do Vale do Paraíba (1970-1980)**. 2010. Universidade de Taubaté, Taubaté-SP, 2010.
- PEREIRA, D. S. P. **Os caminhos e descaminhos da Política Urbana: uma avaliação crítica dos anos setenta**. 1987. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1987.
- PEREIRA, W. K. R. **Cidades médias: uma opção no desenvolvimento urbano**. 1977. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 1977.
- PINTO, C. **A Privatização do Saneamento Básico**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/119>>. Acessado em: 19 dez. 2019.
- PORTO NETO, J. A. **O financiamento da Política de Transportes Urbanos**. 1984. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1984.
- REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010.
- RIBEIRO, L.; CARDOSO, A. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: GRAZIA, G. (ed.). **Plano Diretor: instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: Fase, 1990.
- _____. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Espaço e Debates**, São Paulo, v. 37, p. 77-89, 1994.
- ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L.; SANTOS JUNIOR, O. (ed.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- RONCA, J. L. C. Âmbito do Planejamento Territorial Níveis e Setores de Ação. In: BIRKHOLZ, L. B. et al. (ed.). **Introdução ao Planejamento**. São Paulo: FAUUSP, 1984. p. 29-34.
- RONCADA, M. J. Inquérito entre migrantes atendidos pela Central de Triagem e Encaminhamento, na capital do Estado de São Paulo, Brasil: I. Aspectos demográficos. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 303-312, 1975.
- SANT'ANNA, M. A herança do PCH: balanço crítico e desdobramentos 40 anos depois. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 59-74, 2016.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142016000100059&lng=pt&tlng=pt>. Acessado em: 22 fev. 2020.

SANTOS, A. L. P. **Estrutura das Receitas e Despesas da União**: do Fim dos “Anos Dourados” ao Início do “Milagre Econômico”, 1960-1968. 2014. USP, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-26052014-124433/>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**. São Paulo: EDUSP, 2008.

SCHIMIDT, B. V. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS/L&PM, 1983.

SDU/MINTER. **Roteiro do Projeto**. Vitória: Publicado por Fundação Jones dos Santos Neves em 1981, 1979.

SEAGES/IJSN. **CPM/BIRD subcomponente**: apoio a pesca artesanal (anteprojeto). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1984a.

_____. **CPM/BIRD subcomponente**: apoio a pesca artesanal (projeto executivo). Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1984b.

SEMOR. **Cadastro da administração federal**: Secretaria de Planejamento. Brasília: Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1975.

_____. **Cadastro da administração federal**: Secretaria de Planejamento. 2. ed. Brasília: Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1978. v. 2

_____. **Cadastro da administração federal**: Secretaria de Planejamento. Brasília: Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1982.

SEPLAN-PR. Planejamento & Desenvolvimento. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 1, n. 1, 1973.

_____. Caminhos do desenvolvimento: os resultados do programa habitacional. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 1, n. 8, 1974a.

_____. Entrevista do Ministro do Interior Rangel Reis. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 1, n. 11, 1974b.

_____. IPLAN: o planejamento coordenado. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 1, n. 7, 1974c.

_____. Humanização da Grande Cidade. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 2, n. 17, 1974d.

_____. Distensão Urbana. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 3, n. 30, 1975a.

_____. Como se enfrentará o crescimento das cidades. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 2, n. 23, 1975b.

_____. Transportes urbanos. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 3, n. 29, 1975c.

_____. Destaques. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 3, n. 36, p. 4, 1976a.

_____. Ocupação do solo urbano, prioritária. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 3, n. 32, p. 14–16, 1976b.

_____. O programa para as cidades de porte médio. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 3, n. 36, 1976c.

_____. A era dos transportes de massa. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 5, n. 50, 1977a.

_____. Os desequilíbrios regionais em análise. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 4, n. 48, p. 60–65, 1977b.

_____. Ordenar a ocupação do espaço social, a meta da CNPU. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 5, n. 53, p. 27–42, 1977c.

_____. A meta é desconcentrar os pólos industriais. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 5, n. 59, p. 14–15, 1978a.

_____. Destaques. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 5, n. 60, p. 61, 1978b.

_____. Diretrizes do novo governo. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 6, n. 71, p. 10, 1979a.

_____. Avaliação da execução do II PND para o Conselho de Desenvolvimento Econômico. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 6, n. 69, 1979b.

_____. O novo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 7, n. 74, 1979c.

_____. Investimentos das estatais, a razão dos cortes: os fatos importantes do mês. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 7, n. 73, p. 66, 1979d.

_____. Bases para a Elaboração do III PND. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 7, n. 76, 1979e.

_____. III PND. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 7, n. 77, 1979f.

_____. A ajuda do banco mundial. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 12, n. 88, p. 13-17, 1984.

SERFHAU. **Considerações sobre necessidade e conveniência de uma Política Nacional de Desenvolvimento urbano e Local**. Brasília: SERFHAU, 1971.

SERRA, G. **Urbanização e Centralismo Autoritário**. São Paulo: EDUSP, 1991.

SGANZERLA, E. Acabou o El Dorado? **Movimento**, São Paulo, p. 5, 1977.

SILVA, G. do C. e. **Conjuntura política nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

SILVA, M. M. Tentativa de classificação das cidades brasileiras. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 283-316, 1947.

SIMONSEN, M. H. **Política econômico- financeira: aspectos atuais da conjuntura brasileira**. Rio de Janeiro: ESG, 1976.

SINGER, P. **A crise do “milagre”**: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

_____. **Economia política da urbanização**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

SMOLKA, M. O.; LODDER, C. A. Concentração, tamanho urbano e estrutura industrial. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 447-468, 1973.

SNI. **Arquivo SNI**: Infiltração comunista na SEPLAN/CNPU por Francisco de Paula Barreto Filho. Brasília: Serviço Nacional de Informação, 1976.

SOARES, G. A. D. Notas metodológicas sobre as conseqüências das Políticas da Migração Interna. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 45, p. 59-92, 1977.

SOARES, H. J. Entrevista com Hélio João Soares. In: D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C.; HIPOLITO, L. (ed.). **IPEA 40 anos**: uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 99-104.

SOARES, R. P. Dívida pública externa: empréstimos do BIRD ao Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 103-164, 2000.

SOUZA, A. O.; ABREU, S.; VIEIRA, A. B. Política e desenvolvimento espacial urbano – análise do processo de implantação do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio em Mato Grosso do Sul. **Formação (Online)**, v. 2, n. 22, p. 43-58, 2015.

SOUZA, C. M. Existe uma política urbana/metropolitana? **Planejamento**, Salvador, v. 7, n. 3, p. 289-294, 1979.

SPINDEL, C. R. **Recursos Humanos da Grande São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Economia e Planejamento, 1971. v. 1

SPÓSITO, M. E. B. **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

STEINBERGER, M. **Avaliação dos resultados objetivos em Planejamento Urbano Local**. Brasília: Jorge Guilherme Francisconi, 1973.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (ed.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 35–77.

TAVARES, J. C. Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 344, 2018. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5574>>. Acessado em: 21 nov. 2019.

TAVARES, M. D. C. O Processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina. In: CORREA, V. P.; SIMIONI, M. (ed.). **Desenvolvimento e igualdade**: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 47–150.

TAVARES, M. D. C.; ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos**: a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

THE WORLD BANK. **Brazil medium-sized cities project**: staff appraisal report. Washington, DC: The World Bank, 1979a.

_____. **Report and recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a proposed loan to the Federal Republic of Brazil for a Medium-sized Cities Project.** Washington, DC: The World Bank, 1979b. v. 1

_____. **Loan Agreement:** Medium-Sized Cities Project between Federative Republic of Brazil and International Bank for Reconstruction and Development. Washington, DC: The World Bank, 1979c.

_____. **Project Performance Audit Report:** Brazil Medium-Sized Cities Project (Loan 1720-BR). Washington, DC: The World Bank, 1989.

_____. **Brazil impact evaluation report:** learning from best practice in five urban projects. Washington, DC: The World Bank, 1997.

TOLEDO, A. H. P. De; CAVALCANTI, M. **Planejamento urbano em debate.** São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

TOLOSA, H. C. Política nacional de desenvolvimento urbano: uma visão econômica. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 145-156, 1972a.

_____. Polos de crescimento: Teoria e Política econômica. In: ROBERTO, P. (ed.). **Planejamento regional:** métodos e aplicação ao caso brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, 1972b.

_____. Macroeconomia da urbanização brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 585-644, 1973.

_____. Dimensões e causas do problema urbano. **Estudos Económicos**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 131-176, 1977.

_____. Desenvolvimento Urbano no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 67-90, 1978.

_____. Entrevista com Hamilton de Carvalho Tolosa. In: D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C.; HIPPOLITO, L. (ed.). **IPEA 40 anos:** uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2005. p. 153-167.

TOPALOV, C. et al. **A aventura das palavras da cidade:** através dos tempos, das línguas e das sociedades. São Paulo: Romano Guerra, 2014.

UNITED NATIONS. **World Population Plan of Action.** Bucharest: UN, 1974.

VAINER, C. B. **Políticas migratórias no Brasil:** origens, trajetórias e destinos. Reunião dos Grupos de Trabalho da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Campinas: Nepo/Unicamp, 1991.

VELLOSO, J. P. É hora de aliviar tensões e conter o avanço da poluição. **Planejamento e Desenvolvimento**, Brasília, v. 3, n. 27, 1975.

_____. Estratégia de desaceleração. **Planejamento & Desenvolvimento**, Brasília, v. 5, n. 51, 1977.

_____. **Balanco preliminar do II PND.** Brasília: SEPLAN-PR, 1978.

_____. Entrevista com João Paulo dos Reis Velloso. In: D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C.; HIPPOLITO, L. (ed.). **IPEA 40 anos**: uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 21-40.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-246, 2008.

VEYNE, P. **Como se escreve a história e Foucault revoluciona a história**. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

VILLAÇA, F. **Política Nacional de Uso do Solo Urbano**. São Paulo: Flávio Villaça; Dalmo do Valle Nogueira Filho, 1973.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. (ed.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM-EDUSP, 1999.

_____. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: F. Villaça, 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acessado em: 17 abr. 2018.

ZAHN, C. E. O Município e o Planejamento Municipal Integrado. In: BIRKHOLZ, L. B. et al. (ed.). **Introdução ao Planejamento**. São Paulo: FAUUSP, 1984. p. 111-122.

ZERO HORA. Engler: “Saída de Franciscnoni foi rotina”. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 31, 1982. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/jordi/171-mobilidadepoa/wp-content/uploads/sites/9/2017/07/ZH-Aeromóvel-1982.12.04-p.31.pdf>>. Acessado em: 22 fev. 2020.

ANEXOS

ANEXO 1

RECURSOS DO FNDU PARA ESTADOS,
DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

	1976	1977 *	TOTAL 1967/77	1978 *	1979 *	TOTAL 1978/79
<u>UNIÃO</u>	<u>2.106.816</u>	<u>3.895.127</u>	<u>6.001.943</u>	<u>4.468.856</u>	<u>4.985.980</u>	<u>9.454.836</u>
Transportes Urbanos (TU)	1.851.816	3.348.713	5.200.529	3.906.371	4.407.424	8.313.795
Outros Programas (OP)	255.000	546.414	801.414	562.485	578.556	1.141.041
<u>ESTADOS</u>	<u>544.000</u>	<u>1.165.683</u>	<u>1.709.683</u>	<u>1.199.968</u>	<u>1.234.253</u>	<u>2.434.221</u>
Transportes Urbanos (TU)	408.000	874.262	1.282.262	899.976	925.690	1.825.666
Outros Programas (OP) **	136.000	291.421	427.421	299.992	308.563	608.555
<u>MUNICÍPIOS</u>						
Outros Programas (OP) **	<u>136.000</u>	<u>291.421</u>	<u>427.421</u>	<u>299.992</u>	<u>308.563</u>	<u>608.555</u>
	2.786.816	5.352.231	8.139.047	5.968.816	6.528.796	12.497.612

* Receita Prevista

** Os recursos OP podem ser aplicados em qualquer tipo de investimento urbano, inclusive transportes.

Fonte: (FRANCISCONI, 1977, p. 63).

ANEXO 2

APLICAÇÃO DAS COTAS-PARTE DOS ESTADOS POR PROGRAMA, POR REGIÃO E BRASIL 9.

EXERCÍCIO 1976/1977

PROJETO/PROGRAMA	Cr\$ 1.000,00					
	Planejamento e Administração	Infra-Estrutura Viária e Transportes	Saneamento Básico	Infra-Estrutura Social	Outros Projetos	TOTAL
NORTE						
Número	-	115	2	21	12	150
Valor	-	132.422,0	5.000,0	27.806,0	3.530,0	168.758,0
%	-	78,47	2,96	16,48	2,09	100,0
NORDESTE						
Número	6	61	13	19	8	107
Valor	6.326,9	269.394,3	23.178,3	14.778,5	44.911,9	358.589,9
%	1,76	75,14	6,46	4,12	12,52	100,0
SUDESTE						
Número	18	67	1	-	1	87
Valor	46.527,0	712.741,0	700,0	-	2.000,0	761.968,0
%	6,11	93,54	0,09	-	0,26	100,0
SUL						
Número	-	107	43	58	3	211
Valor	-	211.478,9	20.072,5	16.189,6	19.207,9	266.948,9
%	-	79,22	7,52	6,06	7,2	100,0
CENTRO-OESTE						
Número	43	52	15	52	-	162
Valor	8.062,4	119.297,0	8.296,0	16.500,0	-	152.155,4
%	5,3	78,41	5,45	10,84	-	100,0
BRASIL						
Número	67	402	74	150	24	717
Valor	60.916,3	1.445.333,2	57.246,8	75.274,1	69.649,8	1.708.420,2
%	3,57	84,60	3,35	4,41	2,47	100,0

Fonte: (FRANCISCONI, 1977, p. 63).

ANEXOS 3

PROGRAMA DE CIDADES DE PORTE MÉDIO DO NORDESTERECURSOS P/ ESTADO, PERCENTUAL

(Em Cr\$ 1.000,00)

ESTADO:	Nº DE CIDADES	ÍNDICE DE URBANIZAÇÃO DO ESTADO	% POP. URBANA	INVESTIMENTOS TOTAIS ⁽²⁾ (B)	PARTICIPAÇÃO FNDU (A)	(A) / (B)
MARANHÃO	4	25,12	34,90	140.500	60.533	43,08
PIAUI	4	31,93	57,73	256.601	159.330	62,09
CEARÁ	4	48,81	11,02 ⁽¹⁾	82.639	35.795	43,31
R. G. DO NORTE	2	47,56	44,45	87.365	62.735	71,80
PARAÍBA	6	42,06	44,76	463.314	104.898	22,64
PERNAMBUCO	4	54,46	8,13 ⁽¹⁾	140.348	51.504	36,69
ALAGOAS	2	39,77	45,40	225.698	84.228	37,31
SERGIPE	1	46,11	42,43	103.300	33.750	32,67
BAHIA	7	41,17	16,18 ⁽¹⁾	416.626	60.678	14,56
T O T A L	34	-	23,12	1.916.391	653.451	34,09

FONTE: SE/CNPU

⁽¹⁾ ESTADOS E REGIÕES METROPOLITANAS;⁽²⁾ VALOR DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.

Fonte: (FRANCISCONI, 1977, p. 66).

ANEXO 4

	US\$ millions			<u>% of Total</u>
	<u>Local</u>	<u>Foreign</u>	<u>Total</u>	
I. <u>Cities Appraised by Bank Staff</u>				
A. <u>Promotion of Economic Activities</u>				
Food Distribution Systems	2.6	0.7	3.3	5.9
Industrial Parks	2.6	0.8	3.4	6.0
Technical Assistance to Small and Informal Sector Enterprises	0.6	0.1	0.7	1.2
Technical Assistance to and Equipment for Cooperatives	4.5	1.5	6.0	10.7
Manpower Training	0.5	0.1	0.6	1.0
B. <u>Urban Infrastructure</u>				
Water Supply and Sewerage	6.8	3.2	10.0	17.8
Sanitation	0.9	0.2	1.1	2.0
Drainage	5.6	1.9	7.5	13.3
Urban Transport	4.6	2.5	7.1	12.6
Trash Collection	1.8	1.2	3.0	5.4
Sites and Services	2.3	0.6	2.9	5.1
Community Facilities and Others	4.0	0.8	4.8	8.5
C. <u>Municipal Administration</u>				
Project Management Units	4.0	0	4.0	7.1
Administrative Improvements	0.7	0.1	0.8	1.4
Cadastral Surveys and Studies	1.0	0.1	1.1	2.0
Subtotal	<u>42.5</u>	<u>13.8</u>	<u>56.3</u>	<u>100.0</u>

Fonte: (THE WORLD BANK, 1979b, p. 2).

ANEXO 5

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS URBANOS: APLICAÇÕES POR SETORES — 1975-1979

(Cr\$ milhões de 1975)

Discriminação	1975	1976	1977-1979	Total
HABITAÇÃO	25 290	32 260	112 200	169 750
Inversões no Mercado Internacional	22.490	29.030	100.110	151.630
BNH	9 490	11 090	40 140	60 720
Mutuários	13 000	17 940	59 970	90 910
Operações Complementares Habitacionais	1.070	1.220	4.700	6.990
Operações Complementares Especiais	1.730	2.010	7.390	11.130
SANEAMENTO	2.330	2.890	8.530	13.750
BNH e FAES — PLANASA	2.330	2.570	8.360	13.260
Abastecimento de Água	1.220	1.140	2.500	4 860
Esgotos/Drenagem	1.110	1.430	5.860	8 400
FNDU/Saneamento	—	320	170	490
TRANSPORTES URBANOS (a)	1 260	3 595	14 029	18 884
Recursos do BNH	1 260	1 510	5 470	8 240
FNDU/Transportes Urbanos	—	2.085	8.559	10.644
EQUIPAMENTOS SOCIAIS URBANOS	2.975	4.480	16.015	23.470
CEF (FAS)	2.700	3.500	14.400	20.600
BNH	160	520	140	820
FNDU/Centros Sociais Urbanos	—	250	650	900
Centros Sociais Urbanos (FAS e BNH)	115	210	825	1.150
DISTRITOS INDUSTRIAIS	—	150	850	1.000
OUTROS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO	2.560	3.360	14.430	20.350
Recursos do BNH	1.390	1.300	7.700	10.390
FDU/Regionais (b)	800	960	1.360	3.120
FNDU/Outros Programas de Desenvolvimento Urbano	—	620	4.160	4.780
POLAMAZÔNIA	310	370	780	1.460
Pré-Investimentos e Recursos Humanos (FINEP e BNH)	60	110	430	600
TOTAL	34.415	46.735	166.054	247.204

NOTA: (a) Exclusivo metrô do Rio e de São Paulo (a não ser os financiamentos a serem concedidos pelo BNH).

(b) 50% do valor total provém do BNH e 50% previstos como recursos próprios do Banco do Brasil (FDU/BB), Banco do Nordeste do Brasil (FDU/BNB) e Banco da Amazônia S.A. (FDU/BASA).

Fonte: (SEPLAN-PR, 1975c, p. 40).

ANEXO 6

SISTEMA NACIONAL DE FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO — ESTIMATIVA DOS RECURSOS, POR DESTINAÇÃO (1975-1979)

(Cr\$ milhões de 1975)

Discriminação	Período			
	1975	1976	1977/79	1975/79
RECURSOS DO FNDU (geralmente não reembolsáveis)	—	3.325	13.839	17.164
Transportes Urbanos	—	2.085	8.559	10.644
Saneamento	—	320	170	490
Centros Sociais Urbanos	—	250	650	900
Distritos Industriais	—	50	300	350
Outros Programas de Desenvolvimento Urbano	—	620	4.160	4.780
RECURSOS DE OUTRAS FONTES (geralmente reembolsáveis) (a)	6.665	7.740	28.275	42.680
Transportes Urbanos (BNH)	1.260	1.510	5.470	8.240
Saneamento (BNH e FAE)	2.330	2.570	8.360	13.260
Abastecimento d'Água	1.220	1.140	2.500	4.860
Esgotos e Drenagem Urbana	1.110	1.430	5.860	8.400
Centros Sociais Urbanos — (Fundo de Apoio do Desenvolvimento Social — FAS e BNH)	115	210	825	1.150
Distritos Industriais (BNDE e BNH)	—	100	550	650
Outros Programas de Desenvolvimento Urbano	2.160	2.390	11.710	16.260
Equipamento Comunitários (BNH)	710	980	3.580	5.270
Pré-Investimentos e Recursos Humanos (FINEP e BNH-FIPLAN)	60	110	430	600
Programas de Desenvolvimento Urbano (BNH)	1.390	1.300	7.700	10.390
Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano (b)	800	960	1.360	3.120
RECURSOS TOTAIS	6.665	11.065	42.114	59.844
Transportes Urbanos	1.260	3.595	14.029	18.884
Saneamento	2.330	2.890	8.530	13.750
Centros Sociais Urbanos	115	460	1.475	2.050
Distritos Industriais	—	150	850	1.000
Outros Programas de Desenvolvimento Urbano	2.160	3.010	15.870	19.835
Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano	800	960	1.360	3.120

NOTAS: (a) Somente recursos de origem interna, incluindo os Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano.

(b) Recursos adicionais, para aplicações em programas de desenvolvimento urbano a nível regional.

Fonte: (SEPLAN-PR, 1975c, p. 40).

ANEXO 7

INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA E DE TRANSPORTES		
RECURSOS	VOLUME DOS RECURSOS	% SOBRE OS RECURSOS EBTU
Recursos EBTU	151.143.828,5	
Recursos PNCPM	47.053.100,0	31,1
Recursos EBTU através do PNCPM	25.196.310,6	16,7

Fonte: (FAUUSP, 1984b, p. 88).

ANEXO 8

**Recursos Para Programas de Investimentos
Urbanos, 1976-1978****Cr\$ bilhões de 1978**

	1976—1977	1978	Total
Regiões Metropolitanas	10	10	20
Cidades de Porte Médio	6	8	14
Outros Programas Setoriais (inclusive metrô)	21	17	38
TOTAL	<u>37</u>	<u>35</u>	<u>72</u>

Fonte: (SEPLAN-PR, 1979b, p. 13).

ANEXO 9

Anos	Municipal (%)	Estadual (%)	Federal (%)
1968	12	42	46
1969	11	38	51
1970	11	36	55
1971	11	42	47
1972	10	40	50

Fonte: (FERRAZ, 1976, p. 63).

ANEXO 10

(Cr\$ bilhões de 1977)

DISCRIMINAÇÃO	EXECUTADO EM 1975-1977 (A)	PREVISTO NO II PND (B)	(A) (B) (%)
I – ORÇAMENTO SOCIAL	849	1 347	63
1) Valorização de Recursos Humanos	336	542	62
a) Educação (Inclusive Estados)	146	275	53
b) Saúde, Saneamento e Nutrição (Inclusive Assistência Médica do MPAS)	159	222	72
c) Trabalho e Treinamento Profissional	31	45	69
2) Integração Social	513	805	64
PIS-PASEP (Arrecadação Bruta)	81	125	65
Habitação (BNH, Inclusive Mutuários)	190	181	105
Previdência Social (Exclusive Assistência Médica do MPAS)	242	499	48
II – INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA	391	712	55
1) Energia	207	409	51
a) Energia Elétrica	139	291	48
b) Petróleo	68	118	58
2) Transportes	111	194	57
a) Ferroviário	37	54	69
b) Construção Naval	18	45	40
c) Rodoviário	39	64	61
d) Portuário	8	17	47
e) Aéreo	9	14	64
3) Comunicações	73	109	67
III – DESENVOLVIMENTO REGIONAL	205	255	80
1) Incentivos Fiscais	22	31	71
2) PIN e PROTERRA	25	35	71
3) Transferência da União aos Estados e Municípios	50	72	69
4) Apoio Financeiro Oficial (Recursos Novos, no Período)	108	117	92
IV – TOTAL (I + II + III)	1 445	2 314	62

OTA: a) Exclusive Indústria e Agropecuária.

Fonte: (ALBUQUERQUE, 1978, p. 60).

ANEXO 11

MINISTÉRIO DO INTERIOR
SG/SECRETARIA DE PROGRAMAÇÃO E INSTRUMENTOS FINANCEIROS
PROGRAMAÇÃO POR ÓRGÃO E PELA ORIGEM DOS RECURSOS
EXERCÍCIO DE 1980

ÓRGÃO: SECRETARIA GERAL

Em Cr\$ 1.000,00

DISCRIMINAÇÃO	RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS				RECURSOS EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS			RECURSOS ADICIONAIS	TOTAIS DOS RECURSOS NO EXERCÍCIO
	UNIÃO		PRÓPRIOS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	FUNDOS E PROGRAMAS ESPECIAIS		OUTROS		
	ORDINÁRIOS	VINCULADOS			FONTES	VALOR			
COORDENAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL	40.000	-	-	-	-	-	-	30.000	70.000
ASSISTÊNCIA AOS MUNICÍPIOS E TERRITÓRIOS	90.000	-	-	-	-	-	-	-	90.000
COORDENAÇÃO DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	158.000	-	-	-	-	-	-	-	158.000
PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO CAPITAL DO BANCO DE RORAIMA	20.000	-	-	-	-	-	-	50.000	70.000
COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO	131.700	-	-	-	-	-	-	-	131.700
APOIO ÀS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO SÃO FRANCISCO	95.000	-	-	-	-	-	-	-	95.000
APOIO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	64.100	-	-	-	-	-	-	300.000	364.100
PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO CAPITAL DA SIDERAMA	70.000	-	-	-	-	-	-	-	70.000
COORDENAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO/CPM/OP	41.000	-	-	-	FNDU	1.125.000	-	-	1.166.000
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO/BIRD	-	-	-	-	FND	1.198.000	-	-	1.198.000
APOIO AO PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO - PLANASA	-	-	-	-	FND	500.000	-	-	500.000
PROGRAMA CIDADES DE PEQUENO PORTE	-	-	-	-	PIN	200.000	-	-	200.000
PROGRAMA DE MIGRAÇÕES INTERNAS	-	-	-	-	FAS	-	109,00	91.000	200.000
TOTAL									

Fonte: (MINTER, 1980a, p. 79).

ANEXO 12

MEDIDAS RECOMENDADAS PELA RESOLUÇÃO 003 DO CNDU CIDADES COM FUNÇÃO DE DESCONCENTRAÇÃO							
MEDIDAS RECOMENDADAS	CIDADES						
	CAMPOS	B. MANGA	VEREDONA	B. D'ÁGUA	JUR. FERRA	VITÓRIA	CRIS
1- MELHORAR A REDE DE COMUNICAÇÕES E TRANSPORTES REGIONAIS	X	X	X	X	X	(SI)	
2- ASSEGURAR O ESPAÇO, SUPORTE E INFRA-ESTRUTURA PARA A EXPANSÃO INDUSTRIAL	X	X	X	X		(SI)	NÃO ASSEGURAM QUE AS MEDIDAS SE REFIRAM À EXPANSÃO INDUSTRIAL
3- ESTIMULAR O SETOR SECUNDÁRIO	X					(SI)	
4- OFERECER TERRENOS A IMPLANTAÇÃO INDUSTRIAL A CUSTOS COMPATIVÉIS						(SI)	
5- PROTEGER E ESTIMULAR A INDÚSTRIA LOCAL						(SI)	
6- PROTEGER O MEIO AMBIENTE	X	X	X	X		(SI)	SÓ PROJETOS DE REFINAÇÃO E CEMENTAÇÃO
7- PROMOVER UMA POLÍTICA CREDITÍCIA VOLTADA P/ O SETOR TERCIÁRIO						(SI)	
8- OUTRAS MEDIDAS ADOPTADAS NOS CONVENIOS QUE NÃO CORRESPONDEM ÀS RECOMENDAÇÕES DO CNDU	X	X	X	X	X	(SI)	A MAIORIA DE PROJETOS DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS S/ REFERÊNCIA AOS OBJETIVOS DO PROGRAMA

(SI) = SEM INFORMAÇÕES

Fonte: FAUUSP (1984c, p. 144).

ANEXO 13

Estado de Minas Gerais - Participação no Programa CPM 1978/82

PARTICIPAÇÃO DOS NÍVEIS DE GOVERNO	UNIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO	TOTAL	UNIÃO (%)	ESTADO (%)	MUNICÍPIO (%)
Coronel Fabriciano	153.668	262.913	76.909	493.490,0	17,03	70,43	12,54
Governador Valadares	242.051,4	543.256,1	206.700,9	992.008,4	16,43	72,50	11,07
Montes Claros	308.969,1	692.075,6	553.880,6	1.554.925,3	19,88	44,50	35,62
Teófilo Otoni	221.530,4	819.708,6	319.507,5	1.360.746,5	21,56	63,05	15,39
Uberaba	248.959,9	872.463,7	731.822,5	1.853.246,1	19,76	50,39	29,85
Uberlândia	302.353,0	239.467,0	120.408,0	662.228	16,34	77,38	06,28
Juiz de Fora	99.600	-----	-----	99.600	100,00	-----	-----
Itajubá	36.294,7	140.082,7	19.343,6	195.721	14,18	80,60	05,22
Patos de Minas	53.124,7	211.231,1	93.239,7	357.595,5	19,26	61,63	18,81
Poços de Caldas	163.597,7	200.287,3	89.962,2	453.847,2	36,05	44,13	19,82
Varginha	117.127,1	56.581,2	49.128,6	222.836,9	58,81	23,49	17,70
Timóteo	-----	76.955	-----	76.955	-----	100,00	-----
Ipatinga	-----	89.195	-----	89.195	-----	100,00	-----
Unaí	8.210	87.321	2.053	97.584	08,42	89,48	02,10
Três Corações	8.544	323.051	2.136	333.731	02,56	96,80	00,64
Pouso Alegre	5.866	32.837	1.466	40.169	14,60	81,74	03,66
T O T A L	2.136.046	4.481.275,3	2.266.557,6	8.883.878,9			
%	24,04	50,44	25,52	100			

Fonte: (FAUUSP, 1984c, p. 42).

ANEXO 14

REGIÃO SUDESTE (MG, RJ, ES)

Distribuição dos Recursos por Função, por Convênio e por Estado - 1978/82

FUNÇÕES	CONVÊNIOS POR ESTADOS								
	MINAS GERAIS			RIO DE JANEIRO			ESPÍRITO SANTO		
	32/78	70/80	185/SG/82	13/78	55/80	68/80	94/80	-	-
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Planejamento Administrativo	05,26	17,97	08,63	10,16	07,62	-	17,16	-	-
Infraestrutura Econômica	-	-	32,10	-	-	-	-	-	-
Infraestrutura Viária	70,68	-	-	64,29	-	-	-	-	-
Saneamento	19,84	82,03	32,82	05,19	22,87	-	76,40	-	-
Infraestrutura Social	04,22	-	22,87	11,08	69,51	100,00	06,44	-	-
Outros	-	-	03,58	09,28	-	-	-	-	-
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: (FAUUSP, 1984c, p. 41).

ANEXO 15

QUADRO II

38

359

PRIMEIRO PROGRAMA DE CIDADES MÉDIAS 1976/1977
INVESTIMENTOS POR SETOR (EM R\$ MIL)

SEGUNDO PROGRAMA DE CIDADES MÉDIAS
1978/1979

CIDADES/GRUPOS	HABITAÇÃO	SAN. BÁSICO	SIST. VIÁRIO	LAZER	DIST. INDUST.	LAB. TÉCNICO	INVESTIMENTOS POR SETOR (EM R\$ MIL)						
							SAN. BÁSICO	SIST. VIÁRIO	LAZER	LAB. TÉCNICO			
GRUPO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA													
TOTAL DO GRUPO		1.378	89.187			600	3.600	97.000					
DINAMIZAÇÃO													
SUB-TOTAL 1		1.378	72.187										1.050
1-Araçatuba			9.437										
2-Araçatuba		1.378	4.840				600	9.000					1.000
3-Bauru			12.518					8.000					
4-Franca			5.000					8.000					
5-Marília			8.000					8.000					
6-Presidente Prudente			10.000					3.600	5.500				1.000
7-Ribeirão Preto			16.000						10.000				
8-São Carlos			1.392						10.000				
9-São José do Rio Preto			5.000						8.000				
PROMOÇÃO									10.000				
SUB-TOTAL 2			17.000						20.500				1.050
10-Sotucatu			6.000										550
11-Itapetininga			7.000						8.000				
12-Tatuí			4.000						7.000				500
GRUPO DE ATUAÇÃO EMERGENTE (CONTROLE E REORDENAMENTO)									5.500				500
TOTAL DO GRUPO		11.400	11.900	4.000				3.000	44.752	1.608			1.150
1-Americana			10.000						8.000				
2-Ararás			4.900						5.000				300
3-Limeira			11.000						10.000				
4-Mogi-Guaçu		2.000							5.500				600
5-Mogi-Mirim		5.400						3.000	2.460				
6-Piracicaba			6.000	4.000					5.392				1.608
7-Rio Claro			4.000						8.000				
GRUPO DE EQUILÍBRIO DA REDE													
TOTAL DO GRUPO		28.200	28.652	600	3.820			3.000	77.000	500			3.000
DINAMIZAÇÃO													
SUB-TOTAL 1		21.000	24.052	600	3.820			3.000	61.500	500			3.000
1-Andradina			4.000						4.000				500
2-Assis		5.000							6.000				
3-Barretos			2.947						4.000				
4-Bébedouro			3.345						5.000				400
5-Catanduva						3.820			5.000				
6-Fernandópolis			1.500						4.000				
7-Jaboticabal			3.534						5.000				600
8-Jaú		6.000							7.000				
9-Lins			1.526						3.000				500
10-Ourinhos			2.500						5.000				900
11-Pinhais		5.000							5.000				
12-São João da Boa Vista			2.700	600					4.500				600
13-Tupã		5.000							5.000				
14-Votuporanga			2.000						4.000				
PROMOÇÃO									13.500				
SUB-TOTAL 2		7.200	4.600						3.000				
15-Avaré		1.200							6.000				
16-Itapeva		6.000							4.500				
17-Registro			4.600										
TOTAL (EM R\$ MIL)		10.000	149.739	4.600	3.820	600		9.000	218.352	2.108			7.200

Fonte: (FAUUSP, 1984c, p. 78).

ANEXO 16

TOTAL POR REGIÃO GEOGRÁFICA

REGIÃO	N.º DE CSU	%
NORTE	016	05,88
NORDESTE	128	47,06
SUDESTE	082	30,15
SUL	035	12,87
CENTRO-OESTE	011	04,04
TOTAL	272	100,00

DEMONSTRATIVOS DO N.º DE CSUs. APROVADOS, SEGUNDO A REGIÃO GEOGRÁFICA E POR CARACTERÍSTICA E TIPOLOGIA

REGIÃO GEOGRÁFICA	N.º DE CSU EM IMPLANTAÇÃO POR TIPOLOGIA			N.º DE CSU EM REATIVAÇÃO OU COMPLEMENTAÇÃO	TOTAL
	A	B	C		
NORTE	03	03	07	03	016
NORDESTE	09	30	80	09	128
SUDESTE	—	06	67	09	082
SUL	11	09	11	04	035
CENTRO-OESTE	—	01	10	—	011
TOTAL	023	049	175	025	272

(Situação após a 30.ª Reunião do CE/CSU — em 1/7/1977)

Fonte: (SEPLAN-PR, 1977c, p. 33).

ANEXO 17

Tabela IV — Municípios aprovados para fins de financiamento do Projeto CURA

Municípios	Valor global do financiamento		Valor aprovado		População a ser atendida	N.º de novas habitações
	Cr\$	UPC	Responsabilidade da Prefeitura			
Cuiabá (MT)	18 000 000	237 467	69 920	167 547	22 500	4 500
Brasília (DF)	50 400 000	664 907	664 907 ¹	—	63 000	12 600
Divinópolis (MG)	10 400 000	137 203	62 005	75 198	13 000	2 600
São Paulo (SP)	739 200 000	9 751 978	9 751 978	—	924 000	184 800
Contagem (MG)	67 200 000	886 543	224 274	662 269	84 000	16 800
Santo André (SP)	61 600 000	812 664	812 664	—	77 000	15 400
Limeira (SP)	11 200 000	147 757	69 445	78 312	14 000	2 800
Santa Maria (RS)	14 376 748	184 625	92 312	92 313	17 500	3 500
Goiânia (GO)	124 304 000	1 596 305	197 889	1 398 416	151 500	30 300
Blumenau (SC)	12 800 000	168 865	168 865	—	16 000	3 200
S. José dos Campos (SP)	32 000 000	422 163	422 163	—	40 000	8 000
Curitiba (PR)	86 800 000	1 145 118	—	1 145 118	108 500	21 700
Campinas (SP)	60 000 000	791 556	609 498	182 058	75 000	15 000
Maringá (PR)	33 171 100	411 450	283 900	127 550	39 000	7 800
Mauá (SP)	53 200 000	701 846	217 572	484 274	66 500	13 300
Poços de Caldas (MG)	6 800 000	89 709	54 722	34 987	8 500	1 700
São Caetano do Sul (SP)	10 000 000	128 419	128 419	—	12 500	2 500
Londrina (PR)	39 600 000	508 539	406 831	101 708	49 500	9 900
São Bernardo do Campo (SP)	59 963 140	743 775	743 775	—	70 500	14 100

¹ Responsabilidade do Governo do Distrito Federal.
Fonte: BNH.

Fonte: (CONJUNTURA ECONÔMICA, 1974, p. 85).

ANEXO 18

3100 - FUNDO NACIONAL DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO URBANO		RECURSOS DO TESOURO		
DEMONSTRATIVO DE FUNCOES, PROGRAMAS, E SUBPROGRAMAS POR PROJETOS E ATIVIDADES				
CÓDIGO	E S P E C I F I C A Ç Ã O	PROJETOS	ATIVIDADES	TOTAL
1000000	HABITACAO E URBANISMO	<u>546.450.000</u>		<u>546.450.000</u>
1058000	URBANISMO	<u>546.450.000</u>		<u>546.450.000</u>
1058323	PLANEJAMENTO URBANO	546.450.000		546.450.000
1600000	TRANSPORTE	<u>3.262.030.000</u>		<u>3.262.030.000</u>
1691000	TRANSPORTE URBANO	<u>3.262.030.000</u>		<u>3.262.030.000</u>
1691323	PLANEJAMENTO URBANO	3.262.030.000		3.262.030.000
TOTAL		3.808.480.000		3.808.480.000

Fonte: (BRASIL, 1976, p. 466).

ANEXO 19

TABELA I-5.6
 REGIÃO CENTRO-OESTE
 MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS GOVERNAMENTAIS NO PERÍODO 1974-1978

PROGRAMAS	(Cr\$ Milhões)						%
	1974	1975	1976	1977	1978	Total	
POLAMAZÔNIA	-	491,3	586,0	654,1	669,1	2 400,5	27
PRODEGRAN	-	-	82,2	250,0	200,0	532,2	6
POLOCENTRO	-	341,4	589,6	972,1	800,0	2 703,1	30
PRODOPAN	75,8	249,3	564,8	373,8	160,0	1 423,7	16
GEOECONÔMICA	-	986,6	504,9	222,2	180,0	1 893,7	21
TOTAL	75,8	2 068,6	2 327,5	2 472,2	2 009,1	8 953,2	100

FONTE: MINTER/SUDECO

Fonte: (IPEA, 1979, p. 384).

ANEXO 20

TABELA I-5.31

SFH: APLICAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS ATÉ 1978 (1)

(EM CR\$ BILHÕES)

ÁREAS/SETORES	ATÉ 1973		1974-1978 ⁽²⁾		ATÉ 1978		A/C	
	VALOR (A)	%	VALOR (B)	%	VALOR (C)	%		
HABITAÇÃO E PROGRAMAS COMPLEMENTA- RES	BNH	80,9	50,5	144,0	36,9	224,8	40,9	2,78
	SBPE	63,8	39,9	160,3	41,1	224,2	40,7	3,51
	SUBTOTAL	144,7	90,4	304,3	78,0	449,0	81,6	3,10
DESENVOLVI- MENTO URBA- NO.	SANEA- MENTO	7,1	4,5	34,2	8,8	41,2	7,5	5,80
	OUTROS	1,3	0,8	35,7	9,1	37,1	6,7	28,54
	SUBTOTAL	8,4	5,3	69,9	17,9	78,3	14,2	9,32
APOIO TÉCNICO		6,9	4,3	16,2	4,1	23,1	4,2	3,35
T O T A L		160,0	100,0	390,4	100,0	550,4	100,0	3,44

FONTE: MINTER/BNH.

NOTAS: (1) UPC = Cr\$ 303,29 (4º trimestre/78);

(2) Os valores do período 1974-1978 referem-se a desembolsos verificados até outubro de 1978, acrescidos de estimativas para os meses de novembro e dezembro

Fonte: (IPEA, 1979, p. 468).

ANEXO 21

MINISTÉRIO DO INTERIOR
 SG/SECRETARIA DE PROGRAMAÇÃO E INSTRUMENTOS FINANCEIROS
 EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES POR ATRIBUIÇÕES
 RECURSOS DE TODAS AS FONTES
 PERÍODO 1979-1981

Tabela 01

A Preços Correntes – Cr\$ 1.000,00

DISCRIMINAÇÃO	EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES			b/a %	c/a %	c/b %
	1979 (a)	1980 (b)	1981 (c)			
HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	120.912.600	182.528.400	296.040.000	50,96	144,84	62,19
CRÉDITOS ESPECIALIZADOS	50.506.800	62.335.700	105.562.400	23,42	109,01	69,35
– Indústria	20.707.788	22.944.000	49.702.834	10,80	111,05	90,48
– Agropecuária	12.828.727	15.560.100	35.046.716	21,29	173,19	125,23
– outros	16.970.285	23.831.600	26.812.850	40,43	58,00	12,51
INCENTIVOS FISCAIS	16.559.108	21.838.194	43.112.000	31,88	160,35	97,42
– Indústria	11.303.358	14.893.648	29.406.200	31,76	160,15	97,44
– Agropecuária	4.276.512	5.634.254	11.119.800	31,75	160,02	97,36
– Outros	979.238	1.310.292	2.586.000	33,81	164,08	97,36
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	11.274.684	27.054.295	43.186.717	139,96	283,04	59,63
IRRIGAÇÃO NO NORDESTE	4.745.293	9.093.937	20.117.315	91,64	323,94	121,22
DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS	3.469.354	8.658.108	11.596.047	149,56	234,24	33,93
SANEAMENTO GERAL, CONTROLE DE ENCHENTES E REC. VALES	3.234.880	7.457.400	11.821.546	130,53	265,44	58,52
ASSISTÊNCIA ÀS COMUNIDADES INDÍGENAS	795.650	2.075.800	2.095.000	160,89	163,31	0,92
MOBILIZAÇÃO DE UNIVERSITÁRIOS	290.500	521.526	650.000	79,53	123,75	24,63
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	1.699.175	3.634.565	8.350.760	250,62	391,46	129,76
TOTAL	213.488.044	325.197.925	542.531.785	52,33	154,13	66,83

Fonte: (MINTER, 1981, p. 16).

ANEXO 22

MINISTÉRIO DO INTERIOR
 SG/SECRETARIA DE PROGRAMAÇÃO E INSTRUMENTOS FINANCEIROS
 EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES PELA ORIGEM DOS RECURSOS
 PERÍODO 1979-1981

Tabela 02

A Preços Correntes – Cr\$ 1.000,00

DISCRIMINAÇÃO	EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES			b/a %	c/a %	c/b %
	1979 (a)	1980 (b)	1981 (c)			
PRIMEIRO GRUPO						
RECURSOS ORDINÁRIOS DA UNIÃO	9.088.353	23.017.506	40.925.798	153,26	350,31	77,80
FUNDOS E PROGRAMAS ESPECIAIS	10.317.813	31.039.100	47.877.000	200,83	364,12	54,25
OUTROS RECURSOS	6.103.370	6.762.025	11.654.587	10,79	90,95	72,86
TOTAL DO PRIMEIRO GRUPO	25.509.536	60.818.631	100.457.385	138,42	293,80	65,18
SEGUNDO GRUPO						
RECURSOS DOS BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	50.506.800	62.335.700	105.562.400	23,42	109,01	69,35
RECURSOS DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO	120.912.600	180.205.400	293.400.000	49,04	142,65	62,81
INCENTIVOS FISCAIS	16.559.108	21.838.194	43.112.000	31,88	160,35	97,42
TOTAL DO SEGUNDO GRUPO	187.978.508	264.379.294	442.074.400	40,64	135,17	67,21
TOTAL GERAL	213.488.044	325.197.925	542.531.785	52,33	154,13	66,83

Fonte: (MINTER, 1981, p. 19).

ANEXO 23

MINISTÉRIO DO INTERIOR
 SG/SECRETARIA DE PROGRAMAÇÃO E INSTRUMENTOS FINANCEIROS
 PROGRAMAÇÃO POR ENTIDADES E PELA ORIGEM DOS RECURSOS
 RECURSOS DO TESOURO
 EXERCÍCIO DE 1981

Tabela 08

Cr\$ 1.000,00

ENTIDADES	RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS					RECURSOS EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS		TOTAL	
	ORDINÁRIOS	VINCULADOS	FUNDOS ESPECIAIS			EGU	PROGRAMAS ESPECIAIS		
			PIN	FND	FNDU		PIN-PROT		FND
NÚCLEO CENTRAL	5.103.360	-	-	2.200.000	525.000	2.742.400	-	420.000	10.990.760
DNOCS	7.348.176	-	2.700.000	-	-	-	-	-	10.048.176
DNOS	7.209.546	-	1.350.000	-	-	-	-	-	8.559.546
SUDAM	713.000	-	35.000	1.250.000	-	-	5.750.000	-	7.748.000
SUDECO	527.000	-	-	-	-	-	5.200.000	5.150.000	10.877.000
SUDENE	1.944.586	-	112.000	-	-	-	18.300.000	-	20.356.586
SUDESUL	1.160.000	-	-	-	-	-	-	600.000	1.760.000
SUFRAMA	240.000	-	-	-	-	-	-	-	240.000
AMAPÁ	1.250.000	1.670.424	-	-	-	120.000	-	-	3.040.424
RONDÔNIA	2.510.000	2.040.858	-	-	-	1.000.000	-	-	5.550.858
RORAIMA	895.240	1.794.525	-	-	-	100.000	-	-	2.789.765
FUNAI	1.960.000	-	135.000	-	-	-	-	-	2.095.000
CODEVASF	3.952.083	-	4.150.000	-	-	-	-	-	8.102.083
RONDON	607.000	-	-	-	-	-	-	-	607.000
TOTAL	35.419.991	5.505.807	8.482.000	3.450.000	525.000	3.962.400	29.250.000	6.170.000	92.765.198

Fonte: (MINTER, 1981, p. 39).

ANEXO 24

MINISTÉRIO DO INTERIOR
SG/SECRETARIA DE PROGRAMAÇÃO E INSTRUMENTOS FINANCEIROS
PROGRAMAÇÃO POR PROJETO/ATIVIDADE E PELA ORIGEM DOS RECURSOS
EXERCÍCIO DE 1981

ÓRGÃO: SECRETARIA GERAL

CR\$ 1.000,00

PROJETO/ATIVIDADE	RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS				RECURSOS EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS			TOTAL
	ORDINÁRIOS	FUNDOS ESPECIAIS	PRÓPRIOS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	PROGRAMAS ESPECIAIS			
					FUNTE	VALOR	OUTROS	
Coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil	60.000	-	-	-	-	-	-	60.000
Assistência aos Estados, Municípios e Territórios	2.100.000	-	-	-	-	-	-	2.100.000
Coordenação da Modernização Administrativa	129.000	-	-	-	-	-	-	129.000
Amortização e Encargos de Financiamento	123.960	-	-	-	-	-	-	123.960
Participação da União no Capital do Banco de Roraima S.A.	100.000	-	-	-	-	-	-	100.000
Coordenação do Planejamento	199.900	-	-	-	-	-	-	199.900
Apoio a Projetos de Desenvolvimento Regional	1.200.900	-	-	-	-	-	-	1.200.900
Participação da União no Capital da Siderama	200.000	-	-	-	-	-	-	200.000
Coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	80.000	-	-	-	-	-	-	80.000
Apoio ao Plano Nacional de Saneamento - Planasa	-	2.000.000	-	-	-	-	-	2.000.000
Apoio a Projetos de Desenvolvimento Urbano	-	525.000	-	-	-	-	-	525.000
Implementação da Política de Desenvolvimento urbano: - Cidades de Pequeno Porte/Bird	-	1.960.000	-	-	-	-	-	1.960.000

MINISTÉRIO DO INTERIOR
SG/SECRETARIA DE PROGRAMAÇÃO E INSTRUMENTOS FINANCEIROS
PROGRAMAÇÃO POR PROJETO/ATIVIDADE E PELA ORIGEM DOS RECURSOS
EXERCÍCIO DE 1981

ÓRGÃO: SECRETARIA GERAL

CR\$ 1.000,00

PROJETO/ATIVIDADE	RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS				RECURSOS EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS			TOTAL
	ORDINÁRIOS	FUNDOS ESPECIAIS	PRÓPRIOS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	PROGRAMAS ESPECIAIS			
					FUNTE	VALOR	OUTROS	
- Cidades de Pequeno Porte	-	100.000	-	-	-	-	-	100.000
- Cidades de Porte Médio	-	220.000	-	-	-	-	-	220.000
- Regiões Metropolitanas	-	360.000	-	-	-	-	-	360.000
Amortização e Encargos de Financiamento	-	102.400	-	-	-	-	-	102.400
TOTAL	4.193.760	5.267.400	-	-	-	-	-	9.461.160

Fonte: (MINTER, 1981, p. 80-81).

ANEXO 25

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR FUNCOES E CATEGORIAS ECONOMICAS				
RECURSOS DE TODAS AS FONTES				
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	CORRENTES	CAPITAL	TOTAL
01	LEGISLATIVA	769.554.000	130.065.000	899.619.000
02	JUDICIARIA	1.050.119.300	132.949.200	1.183.068.500
03	ADMINISTRACÃO E PLANEJAMENTO	12.654.328.100	10.234.327.800	22.888.655.900
04	AGRICULTURA	4.106.608.600	2.880.900.500	6.987.509.100
05	COMUNICACOES	2.906.407.100	2.806.994.300	5.713.401.400
06	DEFESA NACIONAL E SEGURANCA PUBLICA	14.084.342.500	3.298.684.200	17.383.026.700
07	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	10.963.320.800	10.824.361.300	21.787.682.100
08	EDUCACAO E CULTURA	6.332.343.400	2.846.163.500	9.178.506.900
09	ENERGIA E RECURSOS MINERAIS	882.711.300	7.057.472.700	7.940.184.000
10	HABITACAO E URBANISMO	62.745.000	594.344.000	657.089.000
11	INDUSTRIA, COMERCIO E SERVICOS	1.239.402.500	2.116.120.000	3.355.522.500
12	RELACOES EXTERIORES	1.096.784.000	65.445.000	1.162.209.000
13	SAUDE E SANEAMENTO	2.112.999.400	1.480.564.300	3.593.563.700
14	TRABALHO	697.641.300	128.547.200	826.188.500
15	ASSISTENCIA E PREVIDENCIA	15.724.667.800	269.717.000	15.994.384.800
16	TRANSPORTE	14.721.754.400	47.105.091.900	61.826.846.300
	SUBTOTAL	89.405.709.500	91.971.747.900	181.377.457.400
99	RESERVA DE CONTINGENCIA	8.000.000.000		8.000.000.000
TOTAL		97.405.709.500	91.971.747.900	189.377.457.400

Fonte: (BRASIL, 1975a, p. 13).

ANEXO 26

62 / 1

PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA CPM-ANUAL 1976/80 - APLICAÇÕES PREVISTAS G.B. x 10⁸
VALORES APROXIMADOS PARA 1982

CPMs	1976/1977	1978/1979	1980	1981	1982	TOTAIS
SÃO PAULO						
AMERICANA	2861032					2861032
ANDARAÍ	546480					546480
ARAPUÁ	1010380					1010380
ARARAQUARA	4231224					4231224
ARARAS	723762					723762
ASSIS	325904					325904
AVARE	164860					164860
BAZILÓPOLIS	597980					597980
BAURILÍPOLIS	2099116					2099116
BEAUNOIS	406214					406214
BOTUCATU	781498					781498
BRAGANÇA PAULISTA	1323304					1323304
CAMPANÓPOLIS	979450					979450
CUBATÃO	1012442					1012442
DESASSOLADO	258680					258680
FERREIRA VILAS	373480					373480
FRANCA	872226					872226
ITABETINA	447454					447454
ITAPETINA	723762					723762
JABOTICABAL	406632					406632
JAU	222728					222728
LIQUEIRA	1340300					1340300
LINS	252812					252812
MARILIA	1250544					1250544
MOGI-QUAQUÁ	252536					252536
MOGI-MIRIM	688708					688708
MURINHOS	254664					254664
PINHAL	2099116					2099116
PINDAÍ	2105802					2105802
PRESEIDENTE ANTONIO	459702					459702
REIS	2099116					2099116
RIO CLARO	2105302					2105302
SÃO CARLOS	459702					459702
SÃO JOÃO DA BOA VISTA	2801234					2801234
SÃO JOÃO DO ARRETO	375284					375284
SÃO JOÃO DO RIBEIRO	771188					771188
SÃO VICENTE	506780					506780
SOROCABA	1311474					1311474
TÁBUA	174762					174762
TUPÁ	3033288					3033288
VOTUPORANGA	171146					171146
	243316					243316
SUBTOTAL	43547450					43547450
MACRO-EIXO RIO-SÃO PAULO						43547450
APARECIDA		196212				196212
BRAGANÇA PAULISTA		168324				168324
CAMPANÓPOLIS		165336				165336
CARAGUATUBA		20686				20686
CELTÓPOLIS		149400				149400
CUBATÃO		1456152				1456152
GUARATINGUETÁ		187308				187308
ITAPETINA		42828				42828
INDAIAUBA		174300				174300
ITU		110056				110056
JACAREÍ		451188				451188
JUNDIAÍ		406368				406368
LORAINA		174300				174300
PARAIBUNA		116532				116532
PINDAMONHANGABA		240632				240632
RUSEIKA		32868				32868
SÃO SEBASTIÃO		210636				210636
SÃO VICENTE		487044				487044
SOROCABA		464136				464136
TRUBATÓ		442324				442324

63 / 2

PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA CAMPALANAL 1976/1979 - APLICAÇÃO PREVISÃO C/ L10⁸

MACRO-EIXO RIO-SÃO PAULO (cont.)	1976/1977	1978/1979	1980	1981	1982	VALORES ANTERIORES PARA CORREÇÃO
TRÊS RIBEIRÃO						707915
TRÊS RIBEIRÃO		35 856 52 628				55 856 10628
SUBTOTAL		5 885 864				5 885 864
MACRO-EIXO SANTOS	1381 540					1381540
TOTAL RIO-SÃO PAULO	44328990	5885364				50814.554

OBSERVAÇÕES:

- ⊙ AS CIDADES: BRAGANÇA PAULISTA, SÃO VICENTE, SOCOPBA E CUBATÃO FORAM REAFIRMADAS DO PROGRAMA DE CIDADES MÉDIAS (CONFORME FOI ESPECIFICADO ABAIXO), CONTUDO POSSUEM VALORES NO CONVÊNIO 15/76 (período 1/6/77)
- ⊙⊙ A CIDADE: ESPÍRITO SANTO DO PINHAL - NÃO ESTÁ INCLuíDA NO PROGRAMA DE CIDADES MÉDIAS, MAS POSSUE INVESTIMENTOS.
- ⊙⊙⊙ A CIDADE: PINHAL, - SEM DADOS

VALORES USADOS PARA CORREÇÃO - PERÍODO 1/6/77 - 2062
PERÍODO 7/8/79 - 996

OBS: O PROGRAMA PAULISTA ACABOU POR ENVOLVER OITENTA CIDADES, ASSIM DISTRIBUÍDAS:

1. PROGRAMA DE CIDADES MÉDIAS	36 CIDADES
2. PROGRAMA MACRO-EIXO RIO-SÃO PAULO	36 CIDADES
3. PROGRAMA MACRO-METROPÓLE	8 CIDADES
TOTAL	80 CIDADES

FORAM ASSINADOS DOIS CONVÊNIOS ENTRE O MINISTÉRIO E O GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, O PRIMEIRO A 1^ª DE OUTUBRO DE 1976, QUE TOMOU O N.º 15/76 E O SEGUNDO EM 10 DE AGOSTO DE 1978, QUE TOMOU O N.º 28/78

FONT E: REGIÃO SUDESTE - SÃO PAULO - VOLUME 2 pgs. 40 e 41

64 / 3.

PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA CPM-NORMAL 1976/82 - APLICAÇÕES PREVISTAS C. 3 J. 10⁸

VALORES CORRIJIDOS PARA 1982

CPMs	1976/77	1978/79	1980	1981	1982 **	TOTAL'S
REGIÃO SUDOESTE						
CEL. PARICIANO		422782			70708	493490
GOV. VALADARES		269131	241045		229381	1040107
IPATINGA					103818	103818
JMIZUBA					192350	253893
JUIZ DE FORA		98600	61543			99600
MONTES CLAROS		1554322				1554322
PAROS DE MINAS						308635
POCOS DE CALDAS			228640			455416
POUSO ALEGRE			248536			38170
TEÓFILO OTONI					70055	171518
TIMÓTEO		1044706	146399		206880	30675
TRÊS CORAÇÕES					38170	38170
UBERABA					171518	1362703
UBERLÂNDIA		1594008	154826		90675	90675
UNAI		507860			340044	340044
VARGINHA					104412	1853246
CACH. DO ITAEMIRIM			80538		188162	691122
COLATINA			44238		116741	116741
VITÓRIA @			127781		142800	222838
ZAMBA DO PARAI						44238
ZARAA MAUSA		191551	52259			127781
CABO FRIO		213403	71750			
CAMPOS		19320				243810
MARAS		284936	208596			285153
NITERÓI		10956				19320
VOLTA REDONDA			132020			475532
		522402	143709			10956
TOTAL		7016437	2001881		2060764	11079082
TOTAL'S DE SÃO PAULO	44928990	5885364				50814354
TOTAL REGIÃO SUDOESTE	44928990	12901801	2001881		2088076	61893436

@ A CIDADE DE VITÓRIA NÃO PARTICIPA DESTE PROGRAMA, ENTRANDO APENAS NO PROGRAMA CPM-BIRD

** NO CONVÊNIO 186/91/82 O ESTADO FINANCIOU 427311000,00 NA IMPLANTAÇÃO DE MICROUNIDADES NO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA. ESSE VALOR NÃO CONSTA DA TABELA ACIMA...

65/4

PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA CFM-NORMAL 1976/82 - APLICAÇÕES PREVISTAS - C=1 V=10 ⁸					VALORES CORRIGIDOS TUAZ PRZ	
CFMs	1976/77	1978/79	1980	1981	1982	TOTAIS
REGIÃO SUL						
ANTONINA	—	—	9.585	—	—	9.585
APUCARANA	2.998	—	—	—	—	2.998
CAÇAVEL	1.227.640	—	66.830	—	—	1.294.470
FOZ DO IGUAÇU	—	—	32.800	—	—	32.800
GOIO-ERÊ	1.992	—	—	—	—	1.992
GUARAPUAVA	140.466	—	45.100	—	—	185.566
LAPA	2.980	—	—	—	—	2.980
LONDRINA	2.287.037	—	120.335	—	—	2.407.372
MANDUAÇU	1.992	—	—	—	—	1.992
MARIALVA	1.992	—	—	—	—	1.992
NARINGÁ	834.787	—	98.400	—	—	933.187
PARANAGUÁ	188.065	—	48.462	—	—	236.527
PONTA GROSSA	—	—	82.000	—	—	82.000
S. MATEUS DO SUL	—	—	6.150	—	—	6.150
TOLEDO	23.743	—	—	—	—	23.743
AG. LRA LONDRINA/PRZ	—	—	101.188	—	—	101.188
BLUNENAU	—	—	107.461	—	—	107.461
CHAPECO	149.400	—	69.940	—	—	219.340
CRICIÚMA	176.461	—	34.440	—	—	210.901
FLORIANÓPOLIS	1.694.777	—	13.420	—	—	1.708.197
ITAJAÍ	443.300	—	65.977	—	—	509.277
JOINVILLE	207.387	—	65.865	—	—	273.252
LAGES	62.668	—	61.500	—	—	124.168
TUBARÃO	440.541	—	60.680	—	—	501.221
ALEGRETE	193.422	—	456.866	—	—	650.288
BAGE	166.073	—	782.621	—	—	948.694
CACHOEIRA DO SUL	307.118	—	70.418	—	—	377.536
CAXIAS DO SUL	449.062	—	203.832	—	—	652.894
ERECIM	215.434	—	373.816	—	—	589.250
PASSO FUNDO	351.267	—	19.670	—	—	370.937
PELOTAS	536.515	—	1.116.130	—	—	1.652.645
RIO GRANDE	—	—	1.566.200	—	—	1.566.200
SIA. CRUZ DO SUL	173.623	—	185.075	—	—	358.698
SANTA MARIA	836.700	—	371.681	—	—	1.208.381
SANTO ANSELMO	151.810	—	122.467	—	—	274.277
URUGUAIANA	261.062	—	166.526	—	—	427.588
TOTAIS		11.831.561	6.744.845			18.576.406
REGIÃO NORTE						
RIO BRANCO	—	89.640	—	16.119	—	105.759
MACAPÁ	—	217.546	—	—	—	217.546
ITACATIARA	—	49.800	—	—	—	49.800
MANAUS	—	—	228.841	—	—	228.841
PARINTINS	—	49.800	—	—	—	49.800
ALTAMIRA	—	—	—	5200	—	5.200
CASTANHAL	—	—	—	4.378	—	4.378
MARABÁ	—	71.293	13.120	9.252	—	93.665
SANTARÉM	—	59.760	—	8.320	—	68.080
SI-PARANA	—	174.300	—	—	—	174.300
PORTO VELHO	—	622.560	—	—	—	622.560
VILHENA	—	134.460	—	—	—	134.460
BOA VISTA	—	99.600	—	—	—	99.600
TOTAIS		1.368.154	241.961	43.241		1.653.356

PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA CPM-NORDE 1976/82 - APLICAÇÕES PREVISTAS - G3 1x10 ⁸							
CPMs	VALORES CORRIGIDOS PARA 1982						
	1976/77	1978/79	1980	1981	1982	TOTAIS	
REGIÃO CENTRO-OESTE							
ANÁPOIS	—	219.747	—	—	—	219.747	
ARAGUAÍNA	—	136.073	—	18.407	—	154.480	
GOIÂNIA	—	752.727	—	16.507	—	769.234	
GURUPI	—	79.899	—	19.750	—	99.649	
ITUMBARA	—	65.367	—	28.029	—	93.396	
RIO VERDE	—	20.326	—	43.492	—	63.818	
BARRA DO GARÇAS	—	69.720	—	36.007	—	105.727	
CACERES	—	117.906	—	—	—	117.906	
CUIABÁ	4.777.243	1.977.020	—	—	—	6.754.263	
RENTONÓPOLIS	—	123.155	—	—	—	123.155	
VARZEA GRANDE	—	19.320	—	—	—	19.320	
AQUIDA UANA	268.060	—	—	—	—	268.060	
CAMPO GRANDE	5.477.445	—	—	—	—	5.477.445	
CORUMBÁ	849.131	18.520	—	83.182	—	950.833	
DOURADOS	—	297.306	—	33.090	—	330.396	
TRÊS LAGOAS	—	169.926	—	25.880	—	195.806	
TOTAIS	11.390.879	3.683.912		319.824		15.394.615	
REGIÃO NORDESTE							
	1976/77	1977/78 *	1978/79	1980	1981	1982	TOTAIS
BACABAL	105.576	—	113.410	—	—	—	218.986
IMPERATRIZ	—	—	147.408	—	—	—	147.408
CAXIAS	290.792	—	93.616	—	—	—	384.408
S. LUIZ	2.492.958	—	686.244	90.917	—	—	3.270.119
ARAPIRACA	147.536	—	249.000	—	—	—	396.536
MACEIO	4.547.597	—	4.104.894	—	—	—	8.652.491
SANT. TRINHEIRA	—	—	9.960	—	—	—	9.960
PENEDO	—	—	9.960	—	—	—	9.960
PALM. DOS INDIOS	—	—	14.940	—	—	—	14.940
UNIÃO DOS PALMARES	—	—	9.960	—	—	—	9.960
JEQUIÉ	—	123.264	146.551	—	—	—	269.815
ILHEÚS	—	1.528.313	314.098	87.586	—	—	1.929.997
JTABUNA	—	1.033.689	776.880	45.026	—	—	1.855.595
PAULO AFONSO	—	—	49.800	28.577	—	—	78.377
ALAGOINHAS	—	—	34.860	42.095	—	—	76.955
JUAZEIRO	—	799.014	30.876	56.785	—	—	868.675
FEIRA DE SANTANA	—	944.792	30.876	26.650	—	—	1.002.318
VIT. DA CONQUISTA	—	1.099.950	1135.440	29.110	—	—	2.264.500
NATAL	1.410.820	753.688	383.460	68.880	—	—	2.216.848
MOSSORÓ	390.646	—	3.717.570	155.185	—	—	4.263.401
CAICÓ	—	—	347.604	—	—	—	347.604
CURRAIS NOVOS	—	—	149.201	—	—	—	149.201
CAMPINA GRANDE	447.4540	—	54.780	—	—	—	502.234
JOÃO PESSOA	—	—	817.218	146.739	—	—	963.957
CAJAZEIRAS	—	3.809.483	2.067.696	—	—	—	5.877.179
PATOS	—	249.574	91.632	—	—	—	341.206
SOUZA	—	175.712	114.540	—	—	—	290.252
BATEUX	—	87.916	92.628	—	—	—	180.544
ESTÂNCIA	—	934.96	59.780	—	—	—	994.740
ARACAJÚ	2.204.484	—	137.448	—	—	—	2.341.932
GRATO	—	—	1.562.525	—	—	—	1.562.525
IGUATU	—	213.608	495.510	—	—	—	709.118
SOBRAL	—	133.624	365.582	—	—	—	499.206
JUAZ. DO NORTE	—	398.741	511.944	—	—	—	910.685
BATURITÉ	—	279.278	455.371	—	—	—	734.649
SALGUEIRO	—	—	—	—	—	—	—
GARANHUNS	—	589.990	189.041	—	—	—	779.031
PETROLINA	—	444.061	306.768	—	—	—	750.829
CARUARU	—	805.634	1.319.172	135.259	—	—	2.260.065
VT. S/O ANILAU	—	295.164	428.280	—	—	—	723.444

CONTINUA

66 / 6

PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA CPM-NORMAL 1976/82 - APLICAÇÕES PREVISTAS - G\$ 1x10⁸

CPMs	1976/77					VALORES CONSIDERADOS PARA 1982	
	1976/77	1977/78	1978/79	1980	1981	1982	TOTAIS
(CONT.)							
TERESINA	3954.215	—	1912.320	306.015			6252550
FLORIANO	281257	—	32978	—			610435
PARANÁ/BA	938.093	—	625986	—			1369079
PICOS	87548	—	125496	—			493044
TOTAIS	21.356.012	13.859.801	25.247.917	1.298.824			61.762.554

OBSERVAÇÕES:

- A CIDADE DE Baturite faz parte do programa CPMs mas não possui investimentos CPM-NORMAL.
- AS CIDADES DE PINHEIRO E JUAZEIRO DO NORTE POSSUEM INVESTIMENTOS CPM-NORMAL, MAS NÃO ESTÃO INCLuíDAS NO PROGRAMA CPMs.
- * PERÍODO 77/78 - PERÍODO EXISTENTE SOMENTE EM ALGUNS CONVÊNIOs DO NORDESTE, SUA TAXA DE CONVERSÃO: $VC = VR \times \left(\frac{\% \text{ conversão } 77 + \% \text{ conversão } 78}{2} \right) \Rightarrow VC = VR \times 15,08$

Fonte: (FAUUSP, 1984b, p. 62-66).

ANEXO 27

REGIÃO/ANO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
N			X	X	X	X	
NE	X	X	X		X		
CO	X		X	X		X	
SE	X		X	X	X		
S			X		X		X

Fonte: (FAUUSP, 1984a, p. 30).

ANEXO 28

INVESTIMENTOS CONVENIADOS POR SETOR													VALORES EM C\$ 1 X 10 ⁶ REAJUSTADOS PARA 1982			
REGIÕES	PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO		INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA E TRANSP.		SANEAMENTO		INFRA-ESTRUTURA SOCIAL		INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA		HABITAÇÃO	OUTROS	TOTAL	% NO TOTAL GERAL		
	INVESTIMENTO	%	INVESTIMENTO	%	INVESTIMENTO	%	INVESTIMENTO	%	INVESTIMENTO	%	INVESTIMENTO	%	INVESTIMENTO	%		
NORTE	229,3	12,4	1.055,8	57,0	395,7	21,3	173,3	9,3	-	-	-	-	-	1.854,0	2,2	
SUL	775,6	4,4	8.270,6	47,4	3.381,4	19,4	1.458,4	8,3	37,9	0,2	2.980,3	17,1	557,4	3,2	17.461,7	20,6
SUDESTE*	829,0	7,5	4.903,4	44,3	3.073,9	27,7	1.463,5	13,2	625,6	5,6	-	-	183,5	1,7	11.079,1	13,1
NORDESTE**	1.643,2	4,3	14.611,1	37,9	8.466,8	21,9	12.047,9	31,2	512,4	1,3	-	-	1.289,3	3,3	38.570,8	45,5
CENTRO-OESTE	373,9	2,4	8.999,2	57,0	4.325,7	27,3	806,1	5,1	6,4	0,04	-	-	1.288,4	8,2	15.799,6	18,6
TOTAL GERAL	3.851,0	4,5	37.840,1	44,6	19.643,5	23,2	15.620,5	18,4	1.182,3	1,4	2.980,3	3,5	3.318,6	3,9	84.765,2	100

FONTE: CONVÊNIO

OBS: Segundo os convênios, o setor de habitação está inserido no setor de infra-estrutura social ou outros projetos, exceto para a Região Sul

* Total da região excluído o estado de São Paulo, inclusive as porcentagens.

** Total da região excluído as cidades: Teresina, Petrolina, Campina Grande, Natal, Juazeiro, São Luiz (cidades onde faltam as distribuições por setores) inclusive nas porcentagens.

Fonte: (FAUUSP, 1984a, p. 33).

ANEXO 29

INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA E DE TRANSPORTES		
RECURSOS	VOLUME DOS RECURSOS	% SOBRE OS RECURSOS EBTU
Recursos EBTU	151.143.828,5	
Recursos PNCPM	47.053.100,0	31,1
Recursos EBTU através do PNCPM	25.196.310,6	16,7

Fonte: (FAUUSP, 1984a, p. 34).

ANEXO 30

Mission Data

<u>Month/ Year</u>	<u>No. of Weeks</u>	<u>No. of Persons</u>	<u>Staff Weeks</u>	<u>Date of Report</u>	<u>Performance Rating</u>
<u>Preparation</u>	7/77	1	1	1	8/4/77 na
	8/77	3	3	8.5	8/23/77 na
	5/78	2	3	6	5/24/78 na
	9/78	2.5	4	10	9/22/78 na
	10/78	1.5	4	6	10/30/78 na
sub-total:				31.5	
<u>Appraisal</u>	11/78	5	9	45	5/21/79 na
sub-total:				45	
<u>Supervision</u>	7/79	1	2	2	8/9/79 na
	8/79	2	6	12	9/17/79 1/na
	11/79	2.5	6	15	12/19/79 1/2
	3/80	3	7	21	4/16/80 1/1
	12/80	1	4	4	1/19/81 1/2
	3/81	1	3	3	4/10/81 na
	6/81	2	3	6	7/10/81 2/1
	11/81	1	2	2	1/20/82 1/1
	4/82	3	3	9	5/28/82 2/1
	10/82	2	2	4	10/28/82 2/1
	2/83	1	2	2	3/18/83 2/1
	7/83	1	2	2	8/31/83 2/1
	12/83	2.5	2	5	2/23/84 2/1
	6/84	1	2	2	7/2/84 2/1
	12/84	1	2	2	1/21/85 2/2
	7/85	2	1	2	8/13/85 1/na
	5/86	3	2	6	6/24/86 1/na
	11/86	2	1	2	12/12/86 1/na
sub-total:				101	
TOTAL:				177.5	

Fonte: (THE WORLD BANK, 1989, p. 5).

ANEXO 31

PERÍODO 1960/70	INTERIOR	GRANDE VITÓRIA	ESTADO
População 1960	1.220.083	198.265	1.418.348
+Crescimento Vegetativo	198.802	61.517	260.319
+ Saldo Migratório	-205.550	126.216	-79.334
População 1970	1.231.859	385.998	1.617.857

Fonte: Documento básico para definição de projeto COM/BIRD . Subprojeto Vitória - FJSN - 1980.

Fonte: (IJSN, 1980b, p. 200, grifo nosso).

ANEXO 32

INVESTIMENTOS SEGUNDO A CATEGORIA E A FONTE

CATEGORIA	FONTES	CNDU/OSF	MUNICÍPIO			ESTADO	OUTRAS FONTES	TOTAL
			VITÓRIA	VILA VELHA	CARIACICA			
			Cr\$ 1,00					
Emprego e Renda		462.799.049	-	-	-	89.634.900	276.010.981	828.444.930
Administração Municipal		292.574.238	15.196.215	25.949.849	19.243.231	11.126.460	-	364.089.993
Infra-estrutura		2.155.832.169	313.614.676	251.489.128	227.067.947	120.562.472	11.474.475	3.080.040.867
TOTAL		2.911.205.456	328.810.891	277.438.977	246.311.178	221.323.832	287.485.456	4.272.575.790

Fonte: (IJSN, 1981d, p. 4).

ANEXO 33

BRAZIL MEDIUM SIZED CITIES PROJECT
[LOAN 1720-BR]

PROJECT COMPLETION REPORT

BASIC DATA SHEET

<u>Key Project Data</u>		
<u>Item</u>	<u>Appraisal Expectation</u>	<u>Actual or Re-estimate</u>
Total Project Cost (US\$ m)	200.00	150.00
Cost Overrun (%)	0	-25%
Loan Amount (US\$ m)	70.00	
Disbursed (US\$ m) (12/31/86)	70.00	70.00
Cancelled (US\$ m) (03/31/87)	0	0
Repaid (US\$ m) (03/31/87)	34.98	34.98 (9/30/88)
Outstanding (US\$ m) (03/31/87)	35.02	35.02 (9/30/88)
Project Completion Date	12/31/82	12/31/86
Proportion Completed by above date (%)	100%	79%
Proportion of Time Overrun (%)	0	100%
Economic Rate of Return (%)	12-100%	na

<u>Other Project Data</u>		
<u>Item</u>	<u>Original Plan</u>	<u>Actual or Re-estimated</u>
First Mention in Files	01/77	-
Government Application	01/77	-
Appraisal	11/78	11/78
Negotiations	02/79	02/79
Board Approval	06/79	06/79
Loan Agreement Date	06/79	06/79
Effectiveness Date	09/79	02/80
Closing Date	12/83	12/86
Borrower	Federative Republic of Brazil	
Executing Agencies	9 municipalities	15 municipalities
	BNH, EBTU, COBAL, CEBRAE, SINE, SUDEPE.	
Fiscal Year of Borrower	January 01 - December 31	
Follow-on Project	MSC II was considered but later dropped.	

Fonte: (THE WORLD BANK, 1989, p. 2).

ANEXO 34

VALORES EM CRS 1.000,00 DE 1981

RESUMO GERAL DA DESPESA POR ORGÃO		DESPESAS DE CAPITAL		
CODIGO	ESPECIFICACAO	1981	1982	1983
	PODER EXECUTIVO			
1100	PRESIDENCIA DA REPUBLICA	2.280.465	2.363.653	2.382.616
1200	MINISTERIO DA AERONAUTICA	16.606.104	14.242.707	15.647.494
1300	MINISTERIO DA AGRICULTURA	29.097.227	26.126.129	24.777.789
1400	MINISTERIO DAS COMUNICACOES	1.499.441	21.524.413	22.600.634
1500	MINISTERIO DA EDUCACAO E CULTURA	12.508.897	11.888.188	12.468.919
1600	MINISTERIO DO EXERCITO	5.520.074	5.719.683	5.977.668
1700	MINISTERIO DA FAZENDA	2.376.655	2.464.626	2.504.880
1800	MINISTERIO DA INDUSTRIA E DO COMERCIO	5.993.246	6.266.502	6.439.869
1900	MINISTERIO DO INTERIOR	11.115.152	12.370.641	12.584.318
2000	MINISTERIO DA JUSTICA	583.568	628.359	668.619
2100	MINISTERIO DA MARINHA	5.712.865	5.540.799	5.975.675
2200	MINISTERIO DAS MINAS E ENERGIA	7.612.416	16.223.841	17.033.917
2300	MINISTERIO DA PREVIDENCIA E ASSISTENCIA SOCIAL	60.050	57.635	60.638
2400	MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	416.354	437.173	459.031
2500	MINISTERIO DA SAUDE	4.630.931	4.808.253	5.393.135
2600	MINISTERIO DO TRABALHO	1.508.561	1.765.347	725.035
2700	MINISTERIO DOS TRANSPORTES	138.535.216	144.507.313	135.949.195
2900	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	72.277.690	12.000.300	
3100	FUNDO NACIONAL DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO URBANO	7.714.900		
TOTAL GERAL		326.049.812	288.935.562	271.649.432

Fonte: (BRASIL, 1980, p. 43).

Observação: marcação em vermelho é nossa.

ANEXO 35

MINISTÉRIO DO INTERIOR
SG/SECRETARIA DE PROGRAMAÇÃO E INSTRUMENTOS FINANCEIROS
EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES PELA ORIGEM DOS RECURSOS
PERÍODO: 1974-1980

TABELA III

DISCRIMINAÇÃO	A Preços Correntes						Em Cr\$ 1.000,00	
	1.974 (a)	1.975	1.976	1.977	1.978	1.979	1.980 (b)	b/a (%)
RECURSOS ORDINÁRIOS DA UNIÃO	1.514.400	1.847.800	3.474.900	4.445.700	6.240.000	9.088.353	13.625.237	799,71
FUNDOS E PROGRAMAS ESPECIAIS	654.600	1.882.600	4.170.600	5.265.300	8.330.900	10.317.813	30.930.000	4.625,02
OUTROS RECURSOS	307.000	1.042.200	1.786.100	2.370.700	2.316.000	6.103.370	10.976.975	3.475,56
SUBTOTAL	2.476.000	4.772.600	9.431.600	12.081.700	16.886.900	25.509.536	55.532.212	2.142,82
RECURSOS DOS BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	3.490.000	5.517.400	7.910.800	11.924.100	13.239.800	50.377.300	66.346.800	1.801,05
RECURSOS DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (*)	14.685.800	19.969.200	29.794.400	46.906.500	70.423.900	120.912.600	161.700.000	1.001,06
INCENTIVOS FISCAIS	1.952.000	4.400.000	5.870.000	7.450.000	9.620.000	16.559.108	17.046.000	773,26
SUBTOTAL	20.127.800	29.886.600	43.575.200	66.280.600	93.283.700	187.849.008	245.092.800	1.117,68
TOTAL GERAL	22.603.800	34.659.200	53.006.800	78.362.300	110.170.600	213.358.544	300.625.012	1.229,98

(*) - 74 - UPC - 101,90
75 - UPC - 125,70
76 - UPC - 168,33
77 - UPC - 227,15

78 - UPC - 303,29
79 - UPC - 365,00
80 - UPC - 550,00

Fonte: (MINTER, 1980a, p. 21).



Crianças brincando na Rua Santa
Marta, entrocamento com a Rua
Marilândia no Morro do Meio em
Parto de Santana/Cariacica/ES

- Foto de Margô Dalla (1982)