

O NORDESTE E A POLÍTICA URBANA  
(1976-1984)

Geraldo Serra (\*)  
Silvio Mendes Zancheti (\*\*)

**Resumo:** A inexistência de sintonia entre os diversos órgãos envolvidos no processo de urbanização do Nordeste, bem como a sua concepção independente de políticas traçadas especificamente para a Região, estados e municípios nela localizados, são algumas das diversas falhas detectadas no Programa Nacional de Cidades e Capitais de Porte Médio, posto em prática nos últimos 20 anos. Pesquisa realizada demonstra que o Programa, associado à política econômica dos governos anteriores, foi prejudicial ao Nordeste, numa decorrência do planejamento deficiente e de ações centralizadoras que dificultam o processo de desenvolvimento. A análise crítica do PNCCPM prende-se ao seu desempenho regional, com base em pesquisa sobre o desenvolvimento das cidades médias nordestinas, no período de 1976 a 1984. Questiona os entraves existentes no processo de urbanização e apresenta subsídios aos técnicos do atual Governo, tendo em vista a elaboração de uma nova política de desenvolvimento urbano.

## 1. INTRODUÇÃO

No momento em que as modificações no cenário político brasileiro apontam na direção das "mudanças", há tanto tempo e por tantos esperadas, surge como setor da maior importância aquele da política urbana. Se, de um lado, a crise econômica que o País atravessa enfatiza as questões imediatas decorrentes da inflação, da dívida externa e da carência de recursos, de outro lado, é preciso compreender que essa situação emergiu dos desacertos político-administrativos dos últimos 20 anos. Nesse período, o processo de urbanização da sociedade brasileira acentuou-se enormemente, traduzindo espacialmente a concentração capitalista em marcha.

---

\* Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

\*\* Professor do Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional da UFPE.

O presente trabalho resume as conclusões da pesquisa empreendida pelos autores sobre o Programa Nacional de Cidades e Capitais de Porte Médio, componente da política urbana dos governos autoritários, com o objetivo explícito de contrabalançar os efeitos mais perversos da concentração urbana decorrente da política econômica em curso. A análise restringe-se ao Nordeste, região que se pretendia fosse capaz, através das intervenções do Programa, de conter o processo imigratório para as regiões metropolitanas do Centro-Sul, particularmente Rio e São Paulo.

Se existe urgência hoje em "mudar", cabe, antes de mais nada, evitar colocações ingênuas, perguntando sempre "para quê" e, principalmente, "para quem" serão programadas as mudanças.

Na verdade, muitos dos técnicos envolvidos na formulação daquela política urbana são os mesmos que hoje se entregam, e muito legitimamente, na concepção de uma nova política urbana. Avaliar, portanto, o passado recente não é tarefa de interesse histórico, arqueológico ou "revanchista", mas exercício necessário à compreensão dos processos de conformação da rede urbana brasileira, de urbanização da nossa população e de concentração espacial das atividades econômicas, com vistas à redefinição de objetivos e metodologias.

Mesmo em análise restrita a um programa e região, inúmeras são as indicações e conclusões emergentes, algumas delas ligadas aos aspectos institucionais mais profundos do que a política urbana, mas que são oportunos no momento em que se reúne uma Assembléia Nacional Constituinte. Assim, por exemplo, não parece mais possível encarar a distribuição espacial da população e das atividades econômicas como aspecto descolado da política econômica como um todo, passível de tratamento técnico autônomo em ministério específico. Está, também, claro que a localização industrial, determinando a localização do emprego, ocasiona a concentração populacional. Em decorrência, não se pode aceitar mais uma situação em que órgãos indutores da localização industrial — SUDENE e BNDES, por exemplo, contribuem para gerar demandas localizadas, que outros órgãos — MDU, BNH e DNOS, por exemplo, deverão resolver com recursos limitados. A descoordenação não existe apenas no Governo como um todo, mas dentro do mesmo ministério ou do mesmo banco de fomento. Financia-se a elaboração de um plano-diretor, ao mesmo tempo em que se aceita um projeto de água e esgoto elaborado por uma empresa estadual de saneamento alheia às decisões daquele plano, e aprova-se um conjunto da COHAB em contradição flagrante com os dois.

Ao mesmo tempo em que se constata a existência de atuações conflitantes em nível federal, verifica-se a tendência centralizadora (que continua!), isto é, de um lado não se conseguem coordenar as ações de entes administrativos do mesmo nível e, de outro, pretendem-se controlar processos que somente podem ser decididos a nível local. Decorre daí a sobreposição arrogante do poder de um funcionário federal do terceiro ou quarto escalão a um prefeito e a uma câmara de vereadores eleitos pelo voto direto.

O intuito dos autores com a publicação do presente trabalho é contribuírem para o debate em curso quanto ao redirecionamento da política urbana, e, a partir da análise crítica do passado, possibilitar a formulação democrática e descentralizada de novas diretrizes.

## **2. O NORDESTE E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (1976/1984)**

O “Programa Nacional de Cidades e Capitais de Porte Médio” (PNCCPM) surgiu numa fase muito especial do desenvolvimento econômico e social do Brasil. De fato, esse Programa foi implantado ao longo do Governo do Presidente João Figueiredo. Contudo, sua fonte de inspiração deve ser buscada na administração anterior (Governo Geisel). O signo que regeu o nascimento do Programa foi, inquestionavelmente, o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND) que direcionou as ações do Governo Federal de 1974 a 1979. Duas épocas distintas em termos de políticas econômicas para o país mas que mantiveram continuidade nas suas políticas de organização do espaço nacional. Essa contradição parece ser uma tônica dentro da história administrativa nacional. Quase nunca a política econômica “pensa” o espaço. Este é sempre relegado ao limbo das variáveis secundárias.

Qual era a tônica do II PND? O subtítulo do Plano mostra, com clareza, as pretensões de seus realizadores: o “Brasil Potência”. Naquele momento do desenvolvimento brasileiro foram formadas expectativas que condicionaram as ações privadas e públicas dos anos subsequentes. A crença no crescimento contínuo da economia, do poder do Estado e na **expansão ilimitada do mercado** condicionou os investimentos produtivos; as metas estabelecidas no Plano foram grandiosas, bem como os recursos mobilizados para atingi-las, haja vista o crescimento da dívida externa.

No bojo do II PND estava contida uma estratégia de ordenamento do espaço nacional, que visava adequá-lo aos imperativos econômicos do Plano.

Foram definidos papéis novos para as regiões e para o sistema de cidades. Estava clara uma proposta de integração final do espaço nacional em um único sistema de mercado, sob controle das grandes empresas privadas e estatais.

O II PND propunha, em última análise, implantar, de um só golpe, uma fatia enorme do setor produtivo de base, necessário para complementar o quadro de fluxos de bens e serviços intersetoriais de uma moderna economia industrial. O objetivo maior do Plano era internalizar os impulsos de desenvolvimento e criar independência de importações em setores vitais. Contudo, tudo isso só poderia ser atingido se, numa primeira fase, houvesse uma importação maciça de bens de capital para a consolidação do setor de base e que as infra-estruturas produtivas fossem alargadas de modo considerável.

Qualquer esforço de desenvolvimento da indústria de base, em uma moderna sociedade industrial, requer cuidados especiais para com os outros setores econômicos. As transformações sociais são uma decorrência quase que inevitável dentro desse processo, como o é também um novo arranjo do espaço econômico da Nação. O processo de industrialização brasileira ocorreu de forma concentrada e diferenciada a nível setorial e espacial. A concentração dos investimentos foi fruto de uma lógica de maximização do retorno esperado, e as grandes aglomerações urbanas constituíram, aos olhos dos investidores, os locais privilegiados para a locação das plantas produtivas. Houve uma concentração dos investimentos nas cidades maiores, em especial das grandes metrópoles.

O reconhecimento dessa tendência de concentração espacial do investimento produtivo e dos efeitos que causa na conformação do mercado nacional levou à formação, dentro da administração pública federal, de uma proposta de ação político-econômica com o intuito de reorganizar, por todo o espaço do País, os fluxos de investimentos, criando regiões de expulsão e de atração dos mesmos. Desconcentrar as áreas metropolitanas e regiões circunvizinhas, ampliar as áreas industriais e de serviços em outras regiões fora do triângulo industrial São Paulo-Rio-Minas, maximizar o uso das comunicações (principalmente rodovias nacionais) e das infra-estruturas produtivas regionais foram as preocupações da política urbana do período Geisel.

As principais políticas construídas para atingir esses objetivos, a nível da organização do espaço, foram: a criação institucional das áreas metropolitanas e o Programa de Cidades Médias.

O II PND definiu a política de desconcentração da região Sudeste, principalmente em torno das duas grandes metrópoles, São Paulo e Rio de Janeiro, e a dinamização das regiões mais atrasadas, com ênfase no Nordeste. No caso desta Região, que constitui o foco do interesse do presente trabalho, todo o espaço regional foi caracterizado como área de expansão. Os objetivos do plano, para a região, visaram dinamizar as metrópoles regionais — Recife, Salvador, Fortaleza — e criar novos pólos opcionais para o investimento: as cidades médias.

Portanto, no contexto geral das políticas do II PND, todas as cidades da Região apareciam como áreas de dinamização (com exceção do oeste maranhense, que continha áreas de apoio à ocupação e colonização). Para as grandes metrópoles objetivava-se dinamizar suas bases econômicas.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) foi o fruto das diretrizes estabelecidas no II PND. Os objetivos deste Plano foram detalhados na PNDU; entretanto, não se deve com isto concluir que houvesse uma concordância total entre os dois conjuntos de objetivos. O caso especial das cidades de porte médio constituía um exemplo marcante dessa diferença, principalmente para a região Nordeste.

No II PND, o Nordeste era uma região vista como área de dinamização onde as cidades médias deveriam receber ações que promovessem o “crescimento das atividades produtivas e a melhoria na infra-estrutura funcional e no equipamento social das capitais dos Estados e dos pólos secundários regionais (II PND, p.89)”; também para os pólos foram estabelecidos objetivos que visavam à “dinamização dos núcleos urbanos regionais que exercem ou venham a exercer funções de polarização do desenvolvimento regional, através do apoio às atividades produtivas, e dos investimentos em infra-estrutura urbana e equipamento social. A esses núcleos deverá caber importante função na contenção do processo migratório e no apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais”. (II PND, p. 89)

Esta mesma preocupação, a dinamização urbana-industrial, fazia-se presente no caso das metrópoles regionais. Objetivava-se: “(O) desenvolvimento acelerado das atividades produtivas e dos equipamentos sociais das metrópoles regionais de Recife, Salvador e Fortaleza, bem como o controle e a organização do processo de expansão metropolitana” (idem). Portanto, havia uma definição clara para todas as áreas urbanas da região.

A PNDU, ao tentar ser geral, perdeu especificidade, principalmente quando se admite a existência de diferenças regionais marcantes, tanto no estilo de desenvolvimento, quanto na forma de ocupação do espaço. A tentativa de unificar as ações governamentais, quanto a seus propósitos, por sobre todas as regiões, criando um sistema de cidades integradas, em uma estrutura única, gerou visões simplificadas do sentido das metrópoles no contexto da economia regional. Enquanto, no Sudeste, São Paulo e Rio de Janeiro eram regiões metropolitanas onde se visava descomprimir o crescimento econômico, Recife e Salvador caíam na categoria de expansão controlada. Estas duas metrópoles secundárias eram, por herança do modelo de desenvolvimento, variantes opcionais para o investimento privado e, há vários anos, existiam políticas setoriais que incentivavam a implantação dos parques industriais em suas áreas. Portanto, a expansão industrial já havia encontrado, nesses locais, campo propício para a sua realização. Contudo, a política de controle imposta pela PNDU criou uma situação paradoxal: as metrópoles nordestinas eram opção para o investimento produtivo mas, como havia controle, deveriam existir ainda outras opções tão atrativas como aquelas cidades. Essas seriam os pólos médios.

O Programa Nacional de Cidade e Capitais de Porte Médio, como parte da PNDU, atravessou, portanto, dois governos em épocas distintas, sem uma substancial alteração em seu conteúdo. Os primeiros anos do Governo Figueiredo não podem ser considerados como pura extensão dos últimos anos do Governo Geisel em termos de política de desenvolvimento. Também esse mesmo período não representou uma ruptura radical. Somente após as eleições de 1982 é que se iniciou uma política de cunho nitidamente recessivo, o que, por sinal, já está bastante claro nos estudos realizados nos últimos anos por diversos economistas.

Entretanto, por mais paradoxal que pareça, os câmbios observados pós-1982 não tiveram uma repercussão imediata, nas diversas políticas governamentais de apoio à estratégia de desenvolvimento. As políticas ligadas ao desenvolvimento urbano e regional, do período Figueiredo, são um exemplo claro deste descompasso. No caso do PNCCPM, tem-se a típica ilustração de uma política que sofrem poucas modificações quanto à sua formulação e implantação, ao longo dos dois governos. Deve-se realçar que, com esta afirmação, não se está a posicionar que a política regional-urbana tenha permanecido inalterada. Pelo contrário, está-se ciente de que a própria relocação dos recursos nas diversas políticas federais significou um redirecionamento geral dos planos de desenvolvimento. Contudo, esse redirecionamento não foi seguido de uma nova maneira de se conduzir a execução do plano. Este é o tema principal do presente trabalho.

A retração brutal dos investimentos públicos e privados após 1982 esteve em flagrante contradição com uma política de desconcentração industrial, como aquela presente no PNCCPM. Se na época de sua formulação, as capitais nordestinas, em especial as regiões metropolitanas, já constituíam uma opção preferencial para a locação industrial, relativamente às grandes metrópoles da região Sudeste, na época da crise, essas mesmas capitais anularam todo esforço de deslocamento do investimento para cidades médias no interior da região.

O restante deste trabalho procurará mostrar como este descompasso entre dinâmica econômica regional e política espacial de desenvolvimento foi solucionado na prática e quais os efeitos resultantes da aplicação do PNCCPM dentro do desenvolvimento do Nordeste.

### **3. AS CIDADES DE PORTE MÉDIO E A DINÂMICA ECONÔMICA NOR-DESTINA**

#### **3.1. AS CIDADES DE PORTE MÉDIO E A DINÂMICA RURAL**

A CPM tem, ao longo da história regional, assumido o papel de entreposto comercial para as atividades do campo e, também, de sede dos serviços para as populações urbanas e rurais. Essas tradicionais funções ainda perduram hoje em dia, mas de forma diferente. A ênfase nas relações cidade-campo se alterou de modo profundo, principalmente após o início do processo de modernização das estruturas produtivas regionais, tanto no âmbito rural como no urbano.

Dois processos de modernização rural interessam de imediato, por causa de suas profundas implicações na relação cidade-campo. Os dois referem-se às alterações nas relações de trabalho: a modernização técnica do latifúndio, transformando-o numa moderna empresa agrícola capitalista e a criação de uma produção baseada no trabalho camponês. O esforço de criar uma “classe média camponesa” no interior do campo nordestino tem norteado as principais políticas governamentais dos últimos dez anos. Essa política tem servido de suporte para uma outra mais profunda e radical, que é a transformação do latifúndio em uma moderna empresa rural onde a sua principal característica está no assalariamento quase que completo dos trabalhadores. Tanto uma como outra política implicam, em suas últimas consequências, um completo sistema de monetarização das relações de produção e de consumo dentro da economia rural do Nordeste. Entretanto, esse processo de transformação

não é o tema do presente trabalho e dele só serão retirados os pontos necessários para elucidar as novas relações estabelecidas entre o campo e a cidade nesta área.

A modernização conservadora do campo, ou seja, a transformação do latifúndio, no sentido exposto acima, implicou, e tem implicado, fundamentalmente uma alteração profunda das relações de trabalho no sentido de torná-las relações monetárias, calcadas no assalariamento generalizado da força de trabalho. Este processo tem tido implicações profundas nas cidades da zona rural do Nordeste por causa da transferência dessa força de trabalho do campo para a cidade, tornando-a, assim, o local de reprodução do trabalhador, enquanto grupo social.

O local de consumo do trabalhador muda dentro desse processo, para a cidade, em especial para a cidade com uma melhor infra-estrutura. É para ela que se transfere a responsabilidade de suprir os meios de subsistência social desse novo tipo de trabalhador. A cidade deixa de ser um simples posto de comercialização ou prestação de serviços para se tornar o local de organização da vida total do trabalhador.

Assim, de sede tradicional de uma “classe média” ligada ao comércio e aos serviços, as cidades do campo nordestino transformam-se rapidamente em cidades de trabalhadores assalariados, proletários do campo, que habitam, consomem, se educam, buscam assistência social, se organizam em associações classistas, religiosas, etc. Enfim, o local onde esse grupo estabelece um novo modo de vida, uma nova sociabilidade, fundada nas relações de trabalho assalariado.

Está claro que esse processo atinge indistintamente todos os tipos de cidades existentes na área, desde o pequeno vilarejo até as regiões metropolitanas. Existe, contudo, uma forte distinção dos impactos do processo, conforme o tipo de cidade. As cidades de porte médio têm sido as que sofrem consequências mais profundas causadas pela modernização conservadora do campo. A posição das CPMs na rede de cidades fez com que, historicamente, nelas se concentrasse uma camada média de população ligada, em geral, ao comércio e aos serviços (em especial, o serviço público), e, devido a esta composição social, essas cidades fossem as mais bem aparelhadas, em termos de infra-estrutura física e social, relativamente ao conjunto das cidades nordestinas vinculadas, diretamente, às atividades agrárias.

O processo de modernização das relações de produção e de trabalho no campo encontrou, portanto, somente nas CPMs, uma estrutura econômica e social capaz, minimamente, de receber a massa de trabalhadores "livertos" do campo. Logo, era para elas que convergia a maioria da força de trabalho livre, forçada a iniciar uma nova fase no seu processo de sobrevivência. As periferias das CPMs deixaram de ser simples desdobramentos das áreas residenciais mais centrais, que abrigavam uma camada de renda inferior, mas com uma mesma origem social. Elas adquiriram um caráter diferenciado qualitativamente, hierarquizado em termos sociais, por causa da segregação imposta pelos antigos habitantes aos novos. O "privilegio" de favelas e periferias de pobres não cabe mais somente às capitais estaduais e áreas metropolitanas, mas se estende ao conjunto das CPMs, e mesmo a cidades pequenas. Elas estão-se tornando profundamente marcadas e retalhadas socialmente; uma espécie de miniatura de centros maiores, onde a segregação social comanda a forma de ocupação e desenvolvimento do espaço urbano. O trabalhador rural, residente na cidade, tem de conquistar o espaço urbano pois é ali que encontrará o meio de sua reprodução. Entretanto, esta conquista será dolorosa, porquanto a cidade não está preparada para recebê-lo nem econômica, nem socialmente.

A chegada desses trabalhadores às cidades não deve ser confundida com o movimento de expulsão dos campos, ou de atração pelo emprego urbano. Quando se dirigem às cidades são, ainda, trabalhadores rurais, vinculados de modo sazonal à produção agrícola, mas que necessitam criar formas alternativas de sobrevivência, pois o caráter proletário sazonal de seu emprego obriga-os a buscar, na cidade, a parte faltante de sua renda. A cidade não atrai: ela é a única escolha.

Portanto, parcela considerável do emprego informal surgido nas CPMs, a partir dos meados dos anos 70, deve ser explicada pelo novo modo de relacionamento cidade-campo na região Nordeste.

As CPMs, por outro lado, são o elo fundamental para a manutenção de uma nova relação de trabalho no campo nordestino: **o pequeno campe sinato**. Este, do ponto de vista da modernização conservadora, é uma forma de organização da produção agrícola que alia o trabalho familiar (com algum assalariamento), em pequenas propriedades, com a agroindústria e o grande latifúndio tecnificado. A produção camponesa, nessa nova forma, não se caracteriza pelo fato de organizar a produção segundo os movimentos do

mercado agrícola, mas sim por ser uma forma de produção subordinada ao grande capital agroindustrial que controla, em geral, as entradas e as saídas do processo de produção agrário.

Ao nível das entradas, a pequena produção camponesa depende dos modernos insumos agrícolas e da assistência técnica fornecida pelas agroindústrias que controlam o volume e a qualidade da produção. Ao nível das saídas, o total do produto físico é comprado por essa mesma agroindústria a preços previamente estabelecidos por ela própria. O controle destas duas extremidades transforma, portanto, o camponês e sua produção num apêndice do grande capital agrário.

A conformação de um moderno campesinato força as cidades a uma mudança em sua estrutura econômica, pois será dentro do espaço urbano que se concentrarão as unidades de distribuição e comercialização da produção. O moderno camponês só poderá existir, enquanto tal, se aplicar uma tecnologia de produção moderna e controlada cientificamente que garanta uma alta produtividade. Por outro lado, a produção camponesa é caudatária de uma série de agentes de comercialização, de financiamento e de consumo. Sua própria sobrevivência não é mais garantida por sua produção física pois transformou-se em um produtor especializado de bens agrícolas destinados ao processamento industrial (o tomate, o café, as frutas tropicais, os legumes etc.); consequentemente, sua subsistência passa pelo mercado urbano. Enfim, a integração final do camponês no circuito monetário faz com que somente a produção dependa do campo e não mais o seu consumo.

Os Programas Especiais do Governo Federal no Nordeste, entre os anos 1975/1984, em muito contribuíram para transformar a estrutura da produção camponesa e mesmo para firmar a sua existência. Projetos como o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo, o Programa de Recursos Hídricos, etc. reunidos, agora, no Projeto Nordeste, tiveram a intenção explícita de formar uma "classe camponesa" na região. Sem uma sólida base urbana, o sucesso desses projetos estará ameaçado e a existência de um número razoável de CPMs é que tem garantido a continuidade da aplicação desta política de alteração das relações de trabalho e produção no campo nordestino. As cidades médias têm, até o momento, garantido uma infra-estrutura técnica, de recursos humanos e agentes econômicos, capaz de apoiar as ações governamentais. Elas se constituem nos centros logísticos que garantem a aplicabilidade das ações; são os núcleos de onde fluem as "ondas" modernizan-

tes; são as cidades que recebem os impactos das profundas transformações que ocorrem na área rural e são forçadas a se adaptarem em ritmo acelerado, aos ditames dessas mudanças.

Ao lado das relações intercapitais, as cidades médias receberam papéis fundamentais a serem representados, mas que foram suavizados pela forma como o grande capital agroindustrial avançou sobre o campo. Essas cidades ainda são a base do comércio, das finanças e dos serviços de apoio à empresa rural. Contudo, os caminhos seguidos pelo relacionamento intercapital não segue, necessariamente, as rotas existentes entre os nós da rede de cidades da região. O capital tornou-se mais “etéreo”, desvinculado de uma base física para sua circulação. Ele não segue as redes físicas de comunicação entre localidades urbanas em seu deslocamento cotidiano. Ele “salta” os vários escalões da hierarquia urbana, interligando, diretamente, unidades produtivas no campo com unidades de decisão/gerência e distribuição nas grandes metrópoles. Exemplo típico são as relações financeiras estabelecidas entre as unidades de produção agrícola e os conglomerados bancários. Formas como esta última se estendem a outros ramos de produção, no momento em que as grandes unidades agroindustriais passam a não utilizar a intermediação de certos serviços tradicionais e do comércio atacadista.

### **3.2. AS CIDADES DE PORTE MÉDIO E A DINÂMICA INDUSTRIAL NORDESTINA**

O desenvolvimento industrial do Nordeste, nos últimos 20 anos, está ligado, de maneira direta, à industrialização incentivada. O mesmo pode-se dizer com referência à dinâmica econômico-social das cidades da Região, com especial destaque, no caso, para as cidades médias. A alocação dos investimentos industriais no espaço regional deu-se de forma desigual, concentrada em alguns pontos. Também se observada do ponto de vista setorial, a industrialização incentivada privilegiou alguns estratos da produção em detrimento de outros.

Geograficamente, a concentração do investimento foi brutal. De 1960 a 1980, as três regiões metropolitanas da Região (Recife, Salvador e Fortaleza), receberam 63% de todos os investimentos industriais realizados no período e mais da metade dos empregos citados (Tabela 1).

**TABELA 1**  
**REGIÃO NORDESTE**  
**Distribuição dos Investimentos e Empregos Entre Cidades**  
**1960/1980**

Regiões Metropolitanas e Cidades	Investimento		Emprego	
	%	% Acumulado	%	% Acumulado
Salvador	35	35	15	15
Recife	22	57	26	41
Fortaleza	6	63	15	56
Demais Capitais	8	71	11	67
Outras	29	100	33	100

FONTE: SUDENE-BNB: Relatório de Pesquisa sobre a Indústria Incentivada pelo Sistema 34/18-FINOR, Recife, 1980.

As cidades médias não receberam mais que 37% do investimento total e 44% dos empregos criados. Considerando-se que o número destas cidades ultrapassa trés dezenas,\* verifica-se que cada cidade, em média, recebeu ao redor de 1% do investimento industrial regional. Por outro lado, sabe-se, também, que os investimentos foram distribuídos de modo desigual entre as cidades médias. Os dados sobre a indústria incentivada, quando tomados de forma agregada regionalmente, escondem como foi dirigido o processo de industrialização no espaço regional.

---

\* O critério classificador aqui adotado é o mesmo empregado no PNCCPM.

**TABELA 2**  
**REGIÃO NORDESTE**  
**Projetos Industriais, Agroindustriais de Pesca e Turismo Aprovados Entre 1976/1982**

Cidades	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	(x Cr\$ 1.000.000)
								Total
<b>REGIÕES METROPOLITANAS</b>	<b>215.615,1</b>	<b>150.196,6</b>	<b>30.207,4</b>	<b>60.928,1</b>	<b>64.664,3</b>	<b>69.874,6</b>	<b>99.012,0</b>	<b>690.503,1</b>
01. Salvador	131.611,6	121.552,0	13.047,4	49.510,8	12.622,3	22.608,3	65.919,1	416.871,5
02. Fortaleza	43.833,3	9.110,6	12.082,2	8.534,2	36.734,1	27.836,1	12.631,5	149.162,0
03. Recife	41.170,2	19.534,0	5.077,8	2.883,1	15.307,9	19.430,2	20.466,4	123.869,6
<b>CIDADES DE PORTE MÉDIO</b>	<b>117.688,7</b>	<b>17.937,0</b>	<b>20.778,5</b>	<b>28.848,5</b>	<b>234.848,5</b>	<b>15.756,4</b>	<b>28.400,2</b>	<b>484.176,0</b>
01. São Luís	14.348,7	-	-	237,8	223.228,1*	345,3	2.327,6	240.487,5
02. Aracaju	17.079,1	7.378,5	3.046,2	4.966,6	127,8	450,8	3.613,3	36.662,4
03. João Pessoa	19.445,5	4.482,7	525,5	4.203,3	1.916,4	971,9	1.553,7	36.299,0
04. Maceió	15.059,0	1.162,2	5.456,1	5.897,7	-	-	1.172,4	28.247,4
05. Natal	9.747,9	217,3	3.644,9	47,0	592,0	929,6	11.143,3	24.322,0
06. Teresina	17.651,5	-	-	-	-	4.238,7	-	21.890,2
07. Feira de Santana	4.023,9	1.244,9	-	8.801,0	4.136,6	582,2	162,7	18.951,3
08. Campina Grande	12,6	10.571,2	-	1.472,4	386,2	-	505,3	12.947,6
09. Estância	-	-	-	1.556,9	3.553,4	1.583,0	3.850,0	8.543,3
10. Serra Talhada	7.310,2	-	-	-	-	-	-	7.310,2
11. Juazeiro	844,1	5.994,5	139,1	-	-	-	-	6.977,7
12. Itabuna	-	6.237,1	82,1	-	-	-	-	6.319,2
13. Ilhéus	3.292,5	-	2.970,4	-	-	-	-	6.262,9
14. Mossoró	-	-	-	-	-	2.920,6	3.000,0	5.920,6
15. Paraíba	4.911,1	-	-	-	-	48,4	-	4.959,9
16. Caruaru	-	-	3.716,7	-	-	-	-	3.716,7
17. Caixias	-	-	2.448,9	-	949,1	-	-	3.398,0
18. Petrolina	-	-	7,4	-	557,7	316,6	2.072,0	2.953,7
19. Alagoinhas	2.587,5	-	-	-	-	-	-	2.587,5
20. Garanhuns	1.375,0	648,6	-	263,5	-	-	-	2.287,1
21. Salgueiro	-	-	-	918,9	168,5	-	-	1.087,4
22. União de Santo Antônio	-	-	741,2	-	-	-	-	741,2
23. Jequié	-	-	-	401,6	-	-	-	401,6
24. Juazeiro do Norte	-	-	-	-	232,7	-	-	232,7
25. Vitória da Conquista	-	-	-	-	-	169,3	-	169,3
<b>OUTRAS CIDADES</b>	<b>61.023,6</b>	<b>8.307,8</b>	<b>136.194,3</b>	<b>19.486,2</b>	<b>21.080,7</b>	<b>28.640,7</b>	<b>66.570,9</b>	<b>341.304,1</b>
<b>NORDESTE</b>	<b>394.327,4</b>	<b>196.441,4</b>	<b>187.180,2</b>	<b>109.181,0</b>	<b>320.593,5</b>	<b>114.271,7</b>	<b>193.988,1</b>	<b>1.515.983,3</b>

\* Este valor corresponde ao investimento da Alcos Alumínio S.A.

FONTE: SUDENE/SOP - Projetos Industriais Aprovados - 1976/1982, Recife, vários volumes.

O processo de concentração das indústrias incentivadas nas regiões metropolitanas continuou no período de 1976-82. Estas zonas urbanas captaram 45,53% dos recursos destinados a toda a região Nordeste. Apesar da concentração perdurar, vê-se que neste período houve uma reversão da tendência, pois ao longo dos anos 1960-80 a concentração nas RMS atingia a cifra de 63% do total dos recursos. Essa redução na taxa de concentração dos investimentos, nas RMs, significou uma dispersão maior das unidades industriais, por outros tipos de cidades.

Tomando-se o agregado do investimento realizado em 25 cidades de porte médio, observa-se que essas cidades foram contempladas com 32,23% dos recursos destinados à indústria regional. Dado que não deixaria de ser significativo, não fosse o fato de que somente a cidade de São Luís, no ano de 1980, recebeu, para um único projeto industrial (o da Alcoa), 45,68% dos recursos totais destinados às CPMs, o que significa 14,72% do total dos recursos regionais para o período em questão. A Tabela 3 apresenta a distribuição dos investimentos industriais pelos diferentes tipos de cidades nordestinas.

**TABELA 3**  
**Região Nordeste**  
**Distribuição Relativa dos Investimentos Industriais nas Cidades**  
**(1976-1982)**

Tipos de Cidade	Participação (%)
1. Regiões Metropolitanas	45,53
2. CPMs	32,23
São Luís (Alcoa)	14,72
Capitais menos São Luís	11,22
Demais Cidades	6,29
3. Outras Cidades*	22,24
Nordeste (1 + 2 + 3)	100,00

\*Cerca de 60 cidades.

FONTE: SUDENE/SPO/FINOR – Projetos Industriais Aprovados – 1976/1982, Recife.

A tendência, a longo prazo, alterou-se um pouco durante o período 1976-82. As capitais estaduais que concentravam 8% do investimento aumentaram sua participação para 11%. Essas cidades desviaram recursos das zonas metropolitanas e de outras cidades.

Fica, desse modo, indicado que as empresas optaram por locar suas plantas fabris em cidades mais bem aparelhadas em termos de infra-estrutura urbana: em primeiro lugar, as RMs; em seguida, todas as capitais estaduais, onde existiam infra-estruturas significativas e bons parques industriais. Analisando-se os tipos de indústrias implantadas nas CPMs e nas outras cidades observa-se, claramente, que a maioria das indústrias pertence ao ramo de transformação e produção de bens intermediários ou produtos de origem agrícola ou mineral. Esses tipos de indústrias precisam estar implantadas perto das fontes produtoras de matérias-primas ou das fontes energéticas.

As indústrias que independem de determinadas posições geográficas, tenderam a procurar as cidades que apresentavam maiores concentrações populacionais e com alguma base industrial e de serviços. Os motivos que determinaram a forma como foram tomadas essas decisões são muitos, mas não é aqui o local para discuti-los. Contudo, deve-se realçar este fato, pois serve paraclarear o papel das CPMs no processo de desenvolvimento atual da indústria no Nordeste. De um lado, para que o processo de acumulação avançasse, tornava-se necessária a consolidação de uma rede urbana, onde as cidades fossem locais de reprodução da força de trabalho, tanto para a agricultura como para as atividades urbanas. Essas cidades deviam também fornecer a base infra-estrutural, física e de serviços para que os fluxos enquadrados no processo de reprodução (fluxo de dinheiro, mercadorias e trabalho) ocorressem de forma mais fluida possível. Por outro lado, existia a possibilidade do surgimento de escassez ou ociosidade das infra-estruturas em diversos pontos da rede urbana, pois elas seriam utilizadas somente após as **decisões privadas** de investimento terem sido tomadas.

Os incentivos fiscais não foram alocados tendo em conta uma política de distribuição no espaço regional. As distribuições dos investimentos foram fruto das decisões empresariais privadas. A única forma encontrada pelo governo para interferir nesse processo foi o poder de **veto** sobre o financiamento (no caso de não-concordância com a localidade escolhida). Também, o aparelhamento infra-estrutural das cidades (distritos industriais, infra-estruturas etc) foi utilizado na forma de atrair os investimentos.

Essa situação de total liberdade empresarial gerou, portanto, as anomalias facilmente reconhecíveis de distribuição espacial da produção industrial. A concentração em algumas cidades causou estrangulamentos ou pressões enormes nas instalações urbanas, e o desperdício em outras, onde o investimento infra-estrutural foi realizado mas não aproveitado.

#### 4. A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA (1976/1984)

Em 1975, com a abertura da perspectiva de realização da "Política Nacional de Desenvolvimento Urbano", a agência federal encarregada da elaboração dessa política encontra na SUDENE o organismo com a experiência para iniciar os programas das cidades de porte médio. A CNDU encomendou à SUDENE a elaboração de um estudo preliminar de seleção de cidades para a aplicação de um programa que visava à implantação de pólos médios de desenvolvimento regional. Entre setembro e outubro de 1975, foi apresentada a primeira proposta de seleção de cidades que incluía 39 localidades.

Como sempre, os problemas surgidos para aplicação desse plano estavam localizados na área dos recursos. Com a criação do FNDU\*, através de um imposto sobre os combustíveis líquidos, abriu a porta para a execução do plano, mas, com um senão: 75% dos recursos seriam aplicados no sistema de transporte e estes deveriam ter a chancela da EBTU, que gerenciaria o fundo FNTU\*\*. Este fato criou uma série de atritos dentro da área governamental, pois a política da EBTU privilegiava os grandes centros urbanos do país e não os centros médios. Logo, o processo de barganha política teve de ser empregado para que o Programa pudesse seguir em frente.

Finalmente em 1976, o Presidente Geisel, em sua visita a Teresina, assina o primeiro convênio do PNCCPM para o Nordeste. Dos Cr\$ 3 bilhões da proposta, somente Cr\$ 1 bilhão foi conveniado.

Apesar da participação da SUDENE, a realização do primeiro convênio padeceu de certa improvisação. Em primeiro lugar, manifestou-se o problema da transformação dos programas locais em projetos viáveis. As prefeituras dos municípios não estavam capacitadas para realizar projetos executivos no ritmo esperado. Também, deve-se sobrepor a este problema que as prefeituras viam o Programa com certa reserva antes de sua assinatura pelo Governo Federal. Assim, as contrapartidas municipais foram de difícil obtenção na primeira fase.

Essa série de obstáculos fez com que, na primeira programação, a maioria dos projetos fosse ligada ao sistema de transporte. Era da EBTU que se obtinha algum recurso para aplicação imediata. Na tentativa de ampliar-se,

\*Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.

\*\*Fundo Nacional de Transporte Urbano.

ao máximo, a influência indutora dos projetos ligados aos transportes, foi implantada uma série de distritos industriais, pois os recursos da EBTU podiam ser canalizados para a construção das suas infra-estruturas viárias.

Também, houve uma tendência a se incluírem projetos de outros órgãos federais no Programa. Esses projetos, em sua maioria, já estavam programados, mas foram listados como se fossem projetos novos, frutos da política do Programa. Entretanto, estava claro que teriam sido realizados sem a PNCCPM, fato que, em muito, comprometeu a eficácia do projeto como um todo, como veremos mais adiante. Na realidade, houve, simplesmente, um recurso contábil que deslocou uma rubrica de um orçamento para outro, sem alteração na natureza do projeto.

Em 1977, iniciou-se a montagem de um segundo Programa, para o qual foi exigido, das municipalidades participantes, a elaboração de um "Perfil da Cidade", um roteiro que alinhava os seus principais problemas e a forma como o município poderia participar da política de desenvolvimento proposta no Programa. A SUDENE e, principalmente, as administrações estaduais contribuíram muito para a execução dessa tarefa pois os municípios encontraram dificuldades para realizá-la devido à existência, na maioria dos casos, de uma experiência da administração municipal na elaboração de diagnósticos formais de suas realidades urbanas. Neste momento, o Programa sofreu um grande impacto com a redução brusca nos seus recursos. A capacidade de criar e executar projetos havia aumentado em muito, mas os recursos diminuíram de forma drástica, relativamente à primeira programação de 1976. Assim, o desempenho na realização de projetos e obras aumentou, reduzindo-se, porém, o número desses. Aliando-se um acirramento do processo inflacionário a esse quadro, atingiu-se uma situação em que o programa se via comprometido por incapacidade financeira de execução. Também não se deve esquecer de que, desde o início, os recursos alocados ao Programa eram exígues em face dos seus objetivos e relativamente pequenos, tendo em vista os outros projetos de desenvolvimento na Região.

As capitais dos estados foram de forma geral as cidades contempladas com maiores convênios. Estava claro que, no Nordeste, eram elas, realmente, as mais importantes cidades de porte médio. Neste exame rápido, observa-se de imediato que o volume total de recursos alocados tinha uma capacidade bem reduzida de transformação da realidade urbana, no sentido imaginado pelo Programa.

**TABELA 4**  
**Distribuição e Aplicação de Recursos no PNCCPM na Região Nordeste (1976-1982)**

Cidades	Distribuição dos Recursos Conveniados por Setor e por Município*						Recursos Conveniados e Aplicados** (x Cr\$ 1.000 - 1982)		
	Planejamento e Administração (%)	Infra-estrutura Viar. e Transp. (%)	Saneamento (%)	Infra-estrutura Econômica (%)	Infra-estrutura Social (%)	Outros Projetos %	Recurso Conveniado	Recurso Aplicado	%
<b>PIAUÍ</b>									
Teresina	2,2	69,1	12,7	-	15,0	1,0	100	8.801.486	7.596.991 86,3
Floriano	6,8	10,7	46,8	-	32,9	2,8	100	762.099	353.315 46,4
Parnaíba	3,4	30,5	41,1	-	3,7	22,2	100	1.648.389	1.450.349 88,0
Picos	7,2	39,6	31,7	8,5	3,4	9,6	100	528.990	448.369 84,8
<b>MARANHÃO</b>									
Bacabal	3,5	85,5	-	-	5,4	5,1	100	272.670	202.673 74,3
Imperatriz	-	-	22,9	-	77,1	-	100	187.960	43.180 23,0
Caxias	5,2	13,4	6,7	-	74,7	-	100	475.830	257.844 54,2
São Luís	1,7	98,3	-	-	-	-	100	4.644.660	4.217.404 91,0
<b>ALAGOAS</b>									
Araripina	6,0	45,0	35,0	-	14,0	-	100	497.090	249.012 50,1
Maceió	3,9	36,6	11,0	-	12,8	35,7	100	12.722.050	3.677.033 28,9
<b>BAHIA</b>									
Jequié	14,4	11,8	39,4	-	34,4	-	100	377.180	268.923 71,3
Ilhéus	2,4	34,7	23,0	-	38,6	1,4	100	2.257.166	1.141.908 50,6
Itabuna	1,3	40,6	13,6	-	44,5	-	100	1.971.801	1.702.019 86,3
Paulo Afonso	16,6	-	71,1	-	12,3	-	100	63.500	43.180 68,0
Alagoinhas	6,3	12,3	10,2	-	69,7	-	100	976.986	892.875 91,4
Juazeiro	11,2	17,3	-	-	61,4	-	100	-	-
Feira de Santana	0,3	6,9	38,1	-	54,7	-	100	2.731.561	1.149.460 42,1
Vitória da Conquista	1,0	13,0	62,0	-	24,6	-	100	1.368.527	1.443.440 105,5
<b>RIO GR. DO NORTE</b>									
Natal	13,5	62,0	6,7	1,5	12,0	4,3	100	4.642.323	5.276.271 113,6
Mossoró	5,5	50,8	31,4	-	7,5	4,8	100	993.905	1.017.268 108,9
Cacó	12,5	56,5	7,9	-	23,0	-	100	190.246	84.823 44,5
Currais Novos	36,4	63,6	-	-	-	-	100	69.850	89.890 128,6
<b>PARAÍBA</b>									
Campina Grande	3,9	32,9	2,5	-	-	60,7	100	6.661.700	5.836.720 87,6
João Pessoa	6,6	75,5	0,9	1,6	15,2	-	100	7.421.467	6.212.129 83,7
Cajazeiras	13,9	40,3	24,6	-	21,2	-	100	408.120	411.348 100,8
Patos	9,3	44,5	3,5	-	42,6	-	100	351.125	252.344 71,8
Sousa	11,5	31,2	2,8	-	34,0	20,5	100	220.718	135.206 61,2
Baía	23,0	57,7	19,2	-	-	-	100	178.970	137.674 76,9
<b>CEARÁ</b>									
Crato	2,6	26,0	34,3	-	33,3	3,8	100	882.399	237.907 26,9
Iguatu	3,6	20,0	43,0	-	30,9	2,5	100	662.043	186.318 29,9
Sobral	1,2	30,2	33,8	-	24,8	10,0	100	1.123.668	158.611 14,1
Juazeiro do Norte	2,4	32,0	17,1	-	42,4	6,1	100	887.575	398.040 52,2
<b>SERGIPE</b>									
Estância	41,6	-	-	-	52,4	-	100	175.260	100.393 52,2
Aruacaju	7,7	40,0	34,6	-	17,7	-	100	4.761.345	5.173.951 108,6
<b>PERNAMBUCO</b>									
Salgueiro	12,2	34,0	7,0	-	45,0	1,8	100	241.046	154.063 63,9
Garanhuns	6,1	34,0	4,7	-	24,0	3,9	100	1.117.842	1.290.720 115,4
Petrolina	2,9	56,7	1,3	1,1	37,9	0,1	100	2.317.858	3.040.177 130,5
Ceará	5,5	30,2	8,4	2,0	36,7	27,2	100	1.810.212	1.306.567 72,7
Vitória de Santo Antônio	14,6	25,3	22,1	-	12,4	25,6	100	1.015.703	322.486 31,7

\* Convênio do Programa PNCCPM, vários anos.

\*\* SUDENE, Programa CPM/NE, Relatório Final de Acompanhamento, Planilhas Originais.

Enfocando os investimentos programados pelo prisma dos setores de aplicação de verbas, observa-se que houve concentração nas áreas dos transportes e do saneamento (Tabela 4). Quanto à primeira categoria, o motivo da concentração estava claro: a maioria dos recursos do Programa se vinculava ao FNTU. Quanto às obras de saneamento, pode-se aventar, em primeira hipótese, que esses recursos vieram do PLANASA; portanto, é bem provável que não fossem uma decorrência do Programa, mas fruto de programações anteriores de outras agências de planejamento.

Os recursos genuínos do Programa parecem, então, ter sido aplicados somente nas áreas do "Planejamento e da Administração Municipal" e da "Infra-Estrutura Social".

Houve uma dispersão enorme de recursos em face do grande número de cidades incluídas na programação. Esse número nunca foi justificado de forma plena. Mesmo os documentos elaborados pela SUDENE como subsídios para a escolha das localidades não indicavam que aquela diretriz devesse ter sido tomada.

A dispersão de recursos em inúmeras localidades e variedade de projetos criou um quadro de ineficiência generalizada ao nível dos objetivos do Programa, e do controle e execução de obras. Em 1979, foram extintos os fundos da receita vinculada, entre eles o FNTU, e não houve compensação orçamentária para substituí-lo. Em 1981, o FNTU deixa de existir definitivamente e a EBTU abandona o Programa (com a exceção de certos projetos particulares). Entre 1980/1981, elaborou-se uma revisão especial do Programa para o Nordeste (Cr\$300 milhões) mas com ela foi encerrada a programação. Daí em diante o PNCCPM passa a ser comandado pelo Programa CPM-BIRD (Banco Mundial) e muda de rumo quanto aos objetivos para os quais foi elaborado.

## **5. A DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS**

Os recursos do PNCCPM no Nordeste tiveram origem em fontes da União, dos Estados e dos Municípios. Cada convênio delimitava a participação de cada fonte e os projetos onde seriam alocados os recursos.

Os municípios incluídos no Programa foram muitos: 39 cidades assinaram convênios. Somente este fato já causa uma certa estranheza quando se imagina que o Programa buscava transformar as CPMs em pólos alternativos para o investimento produtivo na Região. Apesar do significativo cresci-

mento industrial do Nordeste, principalmente no período posterior à criação da SUDENE, sabe-se também que esse crescimento não foi tão alto de modo a atingir número tão elevado de cidades e as transformar em zonas urbanas com dinamismo econômico próprio.

Acompanhando a dispersão, pode-se observar, também, o fenômeno da concentração. Como os tipos de municípios escolhidos variavam enormemente, a capacidade política e econômica dessas cidades era, também, heterogênea. Logo, esperava-se que os Convênios refletissem uma alocação de recursos diferenciada segundo a "importância" política das cidades. Isto realmente aconteceu. Sete cidades tiveram uma alocação superior a Cr\$4 bilhões\*; entre 2 e 4 bilhões estavam somente três cidades e entre 2 e 1 bilhão mais sete localidades (Tabela 4). Portanto, com mais de 1 bilhão, no total, contavam-se 17 cidades em um conjunto de 39. É claro que um investimento inferior a 1 bilhão de cruzeiros, por menor que fosse o município, não representava muito em volume de obras.

Uma comparação entre os recursos conveniados, entre as instâncias federais e locais do governo e os efetivamente gastos em obras e programas, deixa claro as graves deficiências existentes dentro das máquinas administrativas públicas. Houve um desperdício considerável de fundos, pois vários projetos municipais não foram realizados em tempo hábil, de modo a evitar que a corrosão inflacionária minasse a capacidade financeira dos programas e projetos.

Os municípios incluídos no Programa podem ser classificados, segundo um índice que mede o nível de eficiência na sua administração: dividindo-se o montante efetivamente gasto, até 1982, \*\* pelo montante conveniado (Tabela 4, duas últimas colunas), obtém-se um percentual de realização das obras conveniadas. Quatro categorias podem ser estabelecidas: eficiência de mais de 100%, 8 cidades; eficiência entre 80 e 100%, 8 cidades; eficiência entre 50 e 80%, 12 cidades, e, finalmente, eficiência inferior a 50%, 10 cidades.\*\*\*

---

\* Valor em cruzeiros de 1982.

\*\* A execução do PNCCPM seguia até 1984, mas já em 1982 não existiam mais fundos significativos a serem alocados às cidades escolhidas. De 1982 a 1984, foram realizadas pouquíssimas obras novas; na verdade, esses dois últimos anos foram utilizados para o fechamento do Programa.

\*\*\* A soma das cidades nas quatro categorias monta a 38. Não foi possível incluir Juazeiro (BA), por falta de dados.

Nessa classificação vê-se que dezesseis municípios conseguiram, até 1980, gastar em obras e projetos mais de 80% dos recursos conveniados. Abaixo destas duas categorias, não é aconselhável considerar-se exitoso o Programa, pois os recursos foram consumidos, principalmente, na forma de desvalorização da moeda.

A eficiência na aplicação dos recursos está relacionada, sem dúvida, com a capacidade administrativa e gerencial dos municípios. Contudo, não deve ser imputada somente à administração municipal o ônus da ineficiência. Em vários casos percebe-se uma eficiência baixíssima da União, apesar de todo o seu aparato burocrático-técnico-administrativo.

O comprometimento de agências federais com o Programa parece ter sido baixo. Para muitas dessas agências o PNCCPM foi considerado como letra morta ou, simplesmente, como mais uma rubrica contábil; um modo de se reclassificar um investimento que já estava incluído dentro de sua programação. Dessa forma, essas agências não devotaram uma atenção especial às obras do Programa e continuaram a programá-las e administrá-las como usualmente. Já os Estados tiveram um envolvimento muito variável, o que torna difícil uma tipologia.

Por outro lado, os resultados indicam um crescente aparelhamento da administração municipal e estadual para resolver problemas de planejamento e projeto de obras públicas dentro dos limites de suas máquinas administrativas.

## **6. UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA**

### **6.1. PROGRAMA**

a) O PNCCPM foi um programa elaborado ao nível global do País que objetivou criar uma infra-estrutura urbana alternativa para receber o desenvolvimento econômico que se esperava ocorrer entre 1976/82. Pelo modo como foi concebido, percebe-se claramente que o Programa ignorou as políticas de desenvolvimento regional existentes na época. Também está claro que essas outras políticas econômicas ignoraram o Programa. Contudo, esta aparente incoerência reflete, muito bem, o modo e os princípios sobre os quais foi fundado o PNCCPM. O Programa objetivava criar uma infra-estrutura urbana de apoio, no Nordeste, que permitisse descentralizar o investimento produtivo da região Sudeste e das próprias áreas metropolitanas regionais. Claramente era um programa-meio, indutor e indicativo. Logo, por

causa deste objetivo, não houve uma preocupação maior em adaptar suas metas e meios de execução à realidade de desenvolvimento regional. A crença no princípio indutor fez com que se seguisse uma estratégia de desenvolvimento urbano deslocada de uma estratégia de mudança da economia regional, expressa nos Projetos Especiais e no FINOR.

b) A estratégia de desenvolvimento regional do Nordeste mudou a partir de meados dos anos 70. A ênfase absoluta na industrialização foi atenuada e iniciou-se um amplo processo de planejamento e ação no setor rural através, principalmente, dos Projetos Especiais.

Essa mudança estrutural profunda não foi levada em conta pelo PNCCPM, fato este que acarretou uma maior ineficiência do Programa relativamente ao desempenho da economia regional.

Por ignorar as mudanças da dinâmica rural nordestina, o PNCCPM não foi ao encontro do papel desempenhado pela CPM do Nordeste neste processo de mudança. O comando da cidade pelo campo era um fato inimaginável pelos formuladores do Programa. Logo, as mudanças ocorridas nas relações de produção na área agrícola, que acarretavam o deslocamento do trabalhador rural para as cidades, não foram objeto de preocupação.

c) O PNCCPM não conseguia agir sobre a estrutura produtiva das CPMs. Por ser um programa indutor, não atuou sobre o processo de tomada de decisões sobre a alocação de recursos do principal programa de investimentos industriais do Nordeste: o FINOR. Isto fica claro quando se analisam os tipos de investimentos financiados por esse fundo e onde foram alocados. Percebe-se que pouca relação há entre as estratégias do Programa e do Fundo.

Também as CPMs do Nordeste foram os núcleos principais de apoio ao processo de modernização da estrutura produtiva do campo. O Programa, desde o início, ignorou este fato e, portanto, não teve influência, a não ser reflexa, sobre esse processo.

d) Os fatores locacionais da indústria no Nordeste mereceriam um estudo à parte. Contudo, além de se observar a tendência geral à agleração, não foi possível verificar que a indústria, mesmo aquela não ligada ao FINOR, a local ou tradicional, tenha de qualquer forma sido afetada pelo Programa. Note-se que o CPM-BIRD tinha a respeito uma visão muito conservadora: não pretende ele promover mudanças no quadro da produtividade

das indústrias tradicionais, ou melhor ainda, modificar de vez esse quadro para promover novas formas de produção. Ao contrário, o CPM-BIRD considerava muito conveniente a atividade dos carroceiros ou das lavadeiras, cuja produtividade não pode, na verdade, sustentar formas mais sofisticadas de organização. O objetivo daquele programa era somente uma tentativa de institucionalizar o setor informal.

## 6.2. FONTES E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

a) Está por demais evidente que os investimentos, principalmente nos primeiros programas (1976/78), foram direcionados pelas fontes dos recursos. Se o recurso provinha do FDTU teria, como é muito razoável, de ser investido em transportes urbanos. Duas questões emergem, portanto, dessa verificação: em primeiro lugar, fica notória a impossibilidade de a autoridade local estabelecer as suas prioridades. Ao contrário, deve ela “aproveitar-se” da oportunidade de obter recursos federais e aplicá-los onde for possível.

b) De forma geral, as intervenções programadas não se coadunaram com as recomendadas pelo Programa, para os “centros com função de dinamização” inseridos nas áreas para as quais se pretende direcionar o desenvolvimento: melhoria dos transportes regionais, apoio à comercialização e estocagem de produtos primários, facilidades creditícias para a industrialização de produtos regionais, assessoria e treinamento gerencial para empresas, transportes e telecomunicações, equipamentos sociais. Realmente, foram poucos os investimentos fora do item “transportes”, nenhum na melhoria dos transportes regionais e quase nada na comercialização e estocagem de produtos primários.

## 6.3. RECURSOS APLICADOS E “INDUÇÃO”

a) O que significa o conceito de “indução”? Investimentos pequenos, bem localizados e em setores bem escolhidos promoveriam novos investimentos de porte muito maior, que promoveriam as modificações pretendidas nas variáveis sócio-econômicas. Foi possível observar na pesquisa “induções” desse tipo? A resposta é, seguramente, não. Esses investimentos poderiam ser públicos ou privados. Ora, não foi possível constatar que os Estados ou os Municípios tivessem investido mais, ou melhor direcionado os seus investimentos em decorrência dos investimentos do FNDU. Também não foi possível correlacionar os investimentos do FINOR com os investimentos do Programa. Ao que parece, a questão, desde o início, não era “induzir” mas sim “cumprir” uma resolução ministerial. Conclui-se, por-

tanto, que muito mais importante do que alocar recursos de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano era criar os mecanismos que permitissem ao CNDU promover e coordenar pelo menos os investimentos do DNOS, do DNER e do BNH, nas cidades médias.

#### 6.4. A EFICIÊNCIA NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

a) A eficiência na aplicação das verbas consignadas pelo Programa nas diversas cidades parece, em primeiro lugar, ter mantido certa correlação com o investimento por habitante. Este índice foi adotado apenas para verificar a relação entre os investimentos programados e aplicados e o tamanho da cidade. A interpretação dessa correlação pode, eventualmente, significar que a eficiência depende da real importância do Programa para a cidade. De fato, se os investimentos do Programa têm pouca significação, em face das disponibilidades ou mesmo das carências locais, é possível que sua administração seja encarada de forma rotineira, sem o desenvolvimento de uma gerência específica, que, de resto, não teria justificativa econômica.

b) A eficiência das prefeituras parece ter sido maior do que a dos demais órgãos envolvidos. Nota-se que, de forma geral, os programas que apresentaram problemas, ou não foram realizados, tiveram a sua implementação a cargo de órgãos estaduais ou federais, principalmente órgãos como o DNOS, o DNER e o BNH. Este último não foi, na verdade, responsável pela implementação de nenhum dos programas; contudo, aparece como fonte de recursos financeiros para a construção de redes de esgoto, de água e de projetos de renovação urbana (CURA). Algumas hipóteses para explicar o fenômeno podem ser formuladas: as prefeituras assumiram, de fato, o seu papel no Programa, com recursos próprios, embora escassos, sobre o seu controle direto. Quanto aos órgãos federais, tudo indica que a sua inclusão no Programa não foi, de fato, assumida por eles, principalmente quando se referia, de maneira específica, à realização de determinada obra. Parece que as obras já vinham sendo programadas por esses órgãos e, quando da elaboração dos programas de intervenções, decidiu-se incluir essas intervenções como parte dos investimentos federais. Quando ocorreu que o investimento de fato se concretizou, ficou a impressão de sucesso; quando não ocorreu, ficou a impressão de fracasso. Na verdade, nesse caso, o sucesso ou o fracasso independentemente do Programa. A questão que se tenta colocar aqui é se esses investimentos teriam sido (ou não) executados por causa do PNCCPM.

## 6.5. OS NÍVEIS DE GERÊNCIA E O PLANEJAMENTO REGIONAL

a) Todo esse quadro levanta uma questão básica de coordenação e gerência. Como podia o CNDU pretender coordenar e gerenciar um programa que se estendia por todo o território nacional, incluindo centenas de organizações, prefeituras e governos estaduais, se não tinha condições de fazer respeitar as diretrizes estabelecidas pelos órgãos do próprio Ministério a que pertence? De fato, a Resolução 003/79 é uma resolução ministerial que parece ter sido tomada para fornecer amparo da autoridade do próprio Ministro do Interior às diretrizes ali contidas. Contudo, não parece que o DNOS, o DNOR e o BNH tenham, de fato, entendido que lhes cabia levar adiante a resolução ministerial. A questão é que as importâncias alocadas pelo FNDU não poderiam, por serem exíguas, pretender promover modificações tão profundas nas variáveis demográficas e econômicas.

b) Apesar da distância, já notada anteriormente entre as grandes diretrizes enunciadas pela Resolução 003/79 e os planos de investimentos do PNCCPM, fica óbvia a preocupação com a introdução do planejamento a nível local, através da elaboração de planos-diretores e de planos-diretores de transportes e tráfego. Essa preocupação, conduzindo, como em Natal, a uma estrutura elaborada de planos setoriais, acentua mais ainda a falta de planejamento regional. Os esboços de compartimentação do espaço nacional já existentes parecem exigir um nível intermediário, regional, de planejamento. Este nível poderia, com maior precisão, indicar a localização estratégica dos investimentos federais que visassem modificar determinados panoramas demográficos e econômicos. No Nordeste, a SUDENE reúne conhecimento e capacidade, mais do que suficientes, para elaborar e implementar um plano regional de desenvolvimento urbano. Muitas intervenções, como, por exemplo, "melhoria nos transportes regionais", não podem ser realizadas sem um nível de planejamento intermediário.

## 7. OBSERVAÇÕES FINAIS

a) Desde o início, a concepção do PNCCPM estava em contradição com a real política econômica do País. De fato, essa política não contemplava, como um dos seus objetivos, a distribuição de renda, mas, ao contrário, pretendia antes promover o crescimento do produto, mesmo que concentrado. De outro lado, a política urbana, se supõe, deve ser parte da política econômica e a ela estar subordinada. Essa contradição parece acentuar-se a partir de 1979, com o abandono do planejamento e o início dos "projetos especiais". O objetivo geral passa a ser a geração de excedentes exportá-

veis sem qualquer consideração quanto à distribuição de renda. Na prática, essa contradição só pode ser vista da perspectiva da política urbana, pois a política econômica ignorava a existência do urbano.

Existem alguns óbices de difícil compreensão: como e por que o fluxo normal dos recursos BIRD é obstruído, quando se sabia que as condições de juros e prazos eram muito convenientes no quadro geral do endividamento externo do País? Aparentemente esses óbices foram criados ao nível do desembolso das contrapartidas em cruzeiros, talvez sob o pretexto do combate à inflação . . . O resultado dessa situação foi o enfraquecimento do Programa e a perda de sua credibilidade junto às autoridades municipais.

b) Se o Programa pretendia reorientar correntes migratórias, deveria atuar sobre a localização do emprego e, portanto, procurar modificar a localização industrial. Mais propriamente, se diria que os investimentos do PNCCPM deveriam preocupar-se mais com o elemento “produção” da estrutura urbana. Observou-se uma tendência a investir nos elementos “troca” e “consumo”, embora se possa dizer que investimentos no sistema viário e na infra-estrutura, em geral, criem condições favoráveis ao investimento privado. Não parece, entretanto, que na prática tenha havido qualquer preocupação de direcioná-los nesse sentido.

c) Pergunta-se: emprego para quê? Para produzir o quê? E para quem? . . . Não se trata, portanto, de um novo capítulo do processo de industrialização e muito menos uma industrialização voltada para a geração de excedentes exportáveis. Pelo contrário, o que se propõe é produzir para o mercado local, entendido às vezes como mercado estadual ou mesmo regional. Em particular, parece insuportável continuar a importar de outros estados, ou regiões, a maior parte dos produtos para a alimentação da população. Mas a colocação é válida também para a produção de equipamentos e obras urbanas. Por que asfaltar se é possível pavimentar com paralelepípedos ou mesmo com concreto? O importante é consumir insumos locais. Ora, para atuar nessa linha se torna necessário que política econômica e política urbana sejam coerentes; é preciso, também, uma visão planejadora em que as categorias não sejam apenas as cidades médias, mas as regiões, as microrregiões, as metrópoles regionais e as pequenas cidades. Mais ainda, o instrumental de implementação deve permitir investimento mesmo nas zonas rurais.

d) As considerações acima apresentam outra questão: até onde devem ser colocadas as metas e os objetivos de uma política urbana? A cidade, integrando todos os aspectos da vida, pode sugerir que uma política urbana atue sobre todos esses aspectos. Contudo, dado o seu instrumental e os seus recursos, e principalmente considerada a autonomia de decisões a nível municipal e estadual, não seria melhor definir objetivos menos ambiciosos e ligados mais de perto à construção dos aglomerados de adaptações do espaço, eles mesmos adaptações do espaço?

e) É preciso tomar cuidado com medidas de “eficiência”. Afinal, eficiência para quem? A medida da “eficiência” dos projetos poderá implicar o abandono, ou tornar secundárias as questões substantivas sobre o que está sendo modificado e para quem.

f) Muitos dos desvios da política urbana, em geral, e do Programa, em particular, devem-se ao contexto político em que foram formulados. De fato, em 75 e 76, apesar do primeiro impacto do petróleo, o País caminhava ignorando “imperialmente” as consequências desse evento, fazendo consciente e explicitamente uma opção pelo “endividamento”, como se isto fosse uma política ou uma opção entre outras igualmente boas.

g) Se a medida da eficiência é discutível como forma de avaliação, ela parece ser impositiva. Realmente, cumpre verificar se o quadro de miséria, atraso e injustiça social foi modificado e, em que medida, pelas intervenções do Programa. A “invasão” e a favela foram apenas expressões materiais da marginalidade, do desemprego, da fome e da violência, estas sim características marcantes do recente “desenvolvimento” urbano brasileiro.

h) Não é fator menor da explicação dos desvios observados a falta de participação democrática da população, mais do que na forma comunitária, via seus representantes legítimos. De fato, a questão do dinheiro “carimbado”, isto é, que já vem com destinação adrede definida, está entre as causas primeiras da aplicação em prioridades discutíveis, resultando em ociosidades chocantes, ao lado de um quadro de carências dramáticas. Está claro que alguns municípios prefeririam uma maior participação na receita à inclusão em programas traçados a distância. Não se trata de ignorar os grandes objetivos a serem perseguidos ao nível da rede urbana pela Administração Federal, mas sim de permitir que a autoridade local decida sobre os investimentos intra-urbanos, sem a ingerência centralizadora e tecnocrática.

i) Finalmente, parece impossível falar seriamente em política urbana, que seja de fato do interesse das cidades brasileiras, se não se fala em reforma tributária. Uma certa atitude de autoridades e técnicos municipais, de quem se interessa pelo Programa apenas pelo que possa significar de recursos para as obras urbanas, sem qualquer consideração, ou importância para o seu significado maior e seus grandes objetivos nacionais é, sem dúvida, o troco que o município dá à centralização da receita, que tem a contrapartida da centralização das decisões, ainda que disfarçadas em diretrizes técnicas de quem se supõe dono de um saber específico.

**Abstract:** Lack of tuning among the many agencies involved in the process of urbanization in Northeast Brazil, as well as its conception independent from the specific established regional, state and municipal government policies, are found among the faults of the Programa Nacional de Cidades e Capitais de Porte Médio (National Program for Medium Size Cities and Capitals) carried out along the last 20 years. This research work points out that this program, as an off-spring from the last federal administrations economic policies, was detrimental towards the Northeast, as a consequence of poor planning and centralized decision making that jeopardize the development process. The critical analysis of PNCCPM deals with its regional performance, based on a research on northeastern average towns, in the 1976/1984 period. It raises questions on the existent hindrances in the urbanization process and offers clues to the experts working for the present administration, aiming at building up a new urban development policy.

