



**GT – 04: Cidades médias e reestruturação urbana: tendências empíricas e desafios
teóricos**

**CIDADES MÉDIAS E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL:
Uma proposta de discussão**

Douglas de Paula Flora
Universidade Federal de Alfenas
Bolsista da FAPEMIG
douglasspaula987@gmail.com

RESUMO: O artigo busca estimular uma reflexão teórica sobre o planejamento urbano nas cidades médias brasileiras. Estudos e projetos de planejamento comumente se voltam para a dinâmica de cidades grandes e metrópoles, deixando esses espaços não metropolitanos sem referências concisas de como proceder e planejar suas áreas urbanas. Ressalta-se a importância dessas cidades, debatida há décadas, e a necessidade de abordagens de planejamento que atendam às suas especificidades. Por meio de uma revisão bibliográfica, o estudo discute o papel dessas cidades na hierarquia urbana do Brasil e suas interconexões com propostas de planejamento já implementadas. O objetivo é interpretar a realidade dessas cidades através de um planejamento focado nas necessidades da população como um todo.

Palavras-chave: Cidades médias; Espaço Urbano; Planejamento urbano.

1. INTRODUÇÃO

As temáticas sobre as cidades médias brasileiras são muito caras à Geografia, mas não se esgotam nela, especialmente quando esses espaços são vistos a partir do seu planejamento, o que vai envolver teorias e procedimentos técnicos e metodológicos oriundos de outros campos do conhecimento, como o Urbanismo, o Direito e as Ciências Sociais. Nessa perspectiva, abordar tal objeto de estudo é analisá-lo sobretudo a partir de sua natureza transdisciplinar.

No que toca a ciência geográfica, o seu foco será no processo de formação e caracterização dessas localidades, na sua inserção na rede urbana nacional, assim como das aproximações acerca da demografia e das suas formas e funções (morfologia urbana), sendo

esta última analisada também por uma parcela representativa de urbanistas. No espectro jurídico, as atenções serão voltadas para o direito urbanístico, buscando coordenar, por meio da legislação, o uso correto do solo urbano, regulando e promovendo o acesso público para a habitação, segurança, saúde e lazer. Por sua vez, a sociologia (urbana) dissertará sobre as desigualdades socioeconômicas da cidade, coadunando com a segregação residencial e a exclusão de determinados grupos sociais dos espaços comuns no contexto urbano.

Diante desses apontamentos, compreendemos que a proposição de reflexões sobre as cidades médias e seu planejamento é imprescindível para se pensar o desenvolvimento urbano no Brasil. A partir daí, ressaltamos não só a importância, mas a necessidade de pesquisas futuras que abordem esse conteúdo e seus desdobramentos.

Assim, nosso texto tem como objetivos a) propor uma discussão sobre a evolução do conceito de cidades médias e suas características morfofuncionais (formas e funções) a nível de Brasil b) identificar os contextos históricos e geográficos em que as cidades médias foram incluídas nos projetos e estudos no que tange o planejamento urbano no nacional e c) propor reflexões e suscitar o pensamento crítico acerca dos instrumentos (ideológicos, políticos e teóricos) que são usados para fundamentar o planejamento urbano das cidades médias brasileiras.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa de teor qualitativo, fundamentada essencialmente em revisão bibliográfica de áreas e autores correlatos ao tema, em especial da Geografia, do urbanismo e da sociologia urbana, embora nosso foco seja dimensionar o espaço urbano das cidades médias enquanto uma categoria estritamente geográfica.

2. FORMAS E FUNÇÕES DAS CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS

No escopo dos estudos urbanos a investigação sobre as cidades médias brasileiras não é necessariamente uma novidade teórico-metodológica, algo que pode ser observado nas interpretações de Amorim Filho (1976, 1984, 2005, 2007, 2015), Amorim Filho e Serra (2001), Amorim Filho e Rigotti (2003), Amorim Filho e Senna Filho (2007), Amorim Filho, Rigotti e Campos (2007), Sposito (2006, 2007, 2009, 2010, 2018) e Corrêa (2007, 2017). O que as faz permanecer enquanto um objeto em constante urgência de pesquisa é a sua expressiva dinâmica e mutação, fatores que as caracterizam como espaços em transição (Sposito. 2007).

De acordo com Amorim Filho e Serra (2001) e Amorim Filho e Rigotti (2003), as primeiras discussões mais acaloradas sobre o grupo de cidades médias em vias de expansão

foram realizadas na Europa, com destaque para os intelectuais franceses, entre as décadas de 1950 e 1960. Os problemas relacionados às aglomerações metropolitanas, como os desequilíbrios urbano-regionais, a diminuição da qualidade nas condições socioeconômicas nos grandes centros e a insuficiências dos fluxos informacionais na rede de cidades foram encarados como estopim para que essas novas tipologias urbanas fossem incorporadas como uma nova e emergente agenda de pesquisa. Tais situações, segundo Amorim Filho e Serra (2001, p,5) passaram a ser entendidas como “os três grandes problemas geográficos e socioeconômicos” que deram margem para essas originais propostas de análise.

Dentre esses geógrafos franceses, destacam-se alguns como Pierre George, cujas obras inspiraram o pensamento geográfico nacional na segunda metade do século passado, e Michel Rochefort, que para além das suas análises feitas nas cidades da França, também exerceu importante influência na Geografia e no pensamento de outros essenciais pesquisadores brasileiros, como Maria Adélia Aparecida de Souza (que foi sua orientanda de doutoramento) e Milton Santos, que no final da década de 1950 buscou aplicar seu método de avaliação de centralidade nas cidades baianas (Santos, 1959; Amorim Filho, 2007).

O pioneiro desses estudos a nível nacional é Oswaldo Bueno Amorim Filho, que desde os anos 1970 se debruça sobre a necessidade de identificar e classificar as cidades médias brasileiras com ênfase na sua área de estudo, o estado de Minas Gerais. Amorim Filho contribuiu com as primeiras propostas de método em 1976, se estendendo para as investigações sobre a hierarquização dessas cidades médias mineiras, as quais ele estabeleceu quatro classificações (grandes centros regionais, cidade médias de nível superior, cidades médias propriamente ditas e centros urbanos emergentes), além de discutir a problemática do fator demográfico no reconhecimento da existência de cidades dessa categoria e seu papel no planejamento urbano e regional (Amorim Filho, 1976; Amorim Filho e Serra, 2001; Amorim Filho e Rigotti; 2003; Amorim Filho, 2007).

Ainda que seja uma árdua tarefa identificar todos os estudos que deram o pontapé inicial e continuaram a racionalizar as pesquisas sobre as cidades médias brasileiras, Amorim Filho (2007) ressalta um importante número de pesquisadores nas variadas regiões e instituições do país, relembrando as indispensáveis contribuições dos geógrafos e geógrafas da UNESP de Presidente Prudente (SP), em especial de Maria Encarnação Beltrão Sposito, que na virada de século participa da criação da Rede de Pesquisadores de Cidades Médias (ReCiMe), que incorpora “além dos grupos já consolidados da PUC-Minas (Belo Horizonte), da UFU

(Uberlândia) e da UNESP (Presidente Prudente), pesquisadores de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Pará” (Amorim Filho, 2007, p. 81).

A razão para que houvesse crescimento exponencial nesses estudos nos últimos anos se faz porque na realidade brasileira pós década de 1970 as cidades médias ganham expressividade a partir da desconcentração industrial dos países centrais para a periferia do capitalismo. A ampliação das atividades econômicas urbanas, sobretudo no que tange à diversificação produtiva e o surgimento de grandes centros industriais atrelado a modernização do campo, que fomentou o êxodo rural, reformularam abruptamente a noção até então estabelecida sobre esses espaços não metropolitanos (Corrêa, 1989).

Tal período também compreende o momento em que os governos militares voltaram suas atenções ao aprofundamento do planejamento territorial a partir do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento em 1975 (II PND), que fomentou incentivos fiscais, delegando a determinados territórios vantagens comparativas de mercado (Branquinho, 2016).

Nesse processo ocorre o descongestionamento industrial das grandes metrópoles, com destaque para São Paulo, em direção ao interior do país, o que dará mais fôlego ao crescimento urbano desses locais “o qual, por sua vez suscita movimentos de população do campo para a cidade” (Geiger, 1963, p. 100). Assim, a princípio, as então chamadas cidades médias vão servir como um importante eixo de escoamento das atividades do setor secundário da economia, embora, seja relevante destacar que hodiernamente grande parte dessas cidades não necessariamente vão estar estritamente ligadas às indústrias em larga escala, como recorda Sposito et. al. (2007, p. 39) ao discorrer que “o consumo teve papel mais importante na orientação dos papéis intermediários dessas cidades do que propriamente a produção industrial”

O sistema urbano brasileiro refletiu essas mudanças, tanto quanto se redefiniu para a elas dar apoio. A diminuição relativa do crescimento demográfico das duas principais metrópoles – São Paulo e Rio de Janeiro – ocorreu à medida que outras metrópoles regionais cresceram um ritmo mais acentuado, em função da desconcentração da atividade produtiva industrial. Como parte do mesmo movimento, as cidades médias tiveram aumento de participação nesse sistema urbano, à medida que parte das cidades pequenas do país perdeu importância relativa, tanto demográfica como economicamente (Sposito et. al., 2007, p. 39-40).

Essa nova conjuntura em que as cidades brasileiras se encontram pode ser vista como resultado da intensificação e capilaridade dos fixos e fluxos (econômicos, informacionais, intelectuais) no território, que caracteriza o período do meio-técnico-científico-informacional (Santos, 1996). Os investimentos com foco nas infraestruturas de transporte e comunicação

(rodovias, ferrovias) trazem consigo a possibilidade de redução das distâncias e a dinamização das trocas comerciais e do deslocamento de pessoas em níveis interescares dentro da rede urbana (Corrêa, 1989).

A partir dos anos 1970, o processo de urbanização alcança novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do ponto de vista qualitativo. Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva a revolução demográfica dos anos 1950, tivemos, primeiro, uma urbanização aglomerada, com o aumento do número - e da população respectiva - dos núcleos com mais de 20 mil habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermédio, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias (em torno de meio milhão de habitantes) (Santos, 1993, p. 69).

A sucessão desses eventos resulta em um número considerável de localidades desse nível, a depender da sua posição na rede urbana ou na região em que se insere, assim como suas características e históricos de formação inicial podem lhe conferir aspectos socioeconômicos distintos. Dessa forma, conforme assevera Corrêa (2007), há várias dificuldades na conceituação de cidade média. Dentre elas, segundo o autor, podemos destacar três fundamentais: o tamanho demográfico, a escala espacial de referência e a dimensão temporal. A primeira consiste no contingente populacional que habita as áreas urbanas e que nem sempre é um fato conciso para confirmar a hipótese de existência de uma cidade dessa categoria.

Sobre isso, Amorim Filho e Rigotti (2003, p. 29) apontam que “embora facilite, sobremaneira, o trabalho do pesquisador, esse critério engloba, em uma mesma categoria, cidades com as mais diversas características. Além disso, os limites populacionais definidores do pequeno e do médio não são universais ou ubíquos”

Por exemplo, países com processos de urbanização distintos - aqui Corrêa (2007) destaca Estados Unidos, Finlândia e Uruguai - vão assimilar de modo diverso uma população de duzentos mil habitantes, considerando a população absoluta e sua distribuição pelo território (concentrada em pontos específicas ou mais dispersa), que culmina em uma consequente variável noção do que é uma cidade média. Não é incomum se deparar com estudos ou propostas de classificação que consideram uma amplitude de cem a quinhentos mil habitantes como critério para distinguir cidades de porte médio, cidades médias e cidades grandes.

Nessa perspectiva, podemos nos amparar em Sposito (2007, p. 9) quando esta ressalta a crucial diferença entre “cidade média” e “cidade de porte médio”, onde a segunda denominação

“é mais utilizada para referir-se ao tamanho demográfico” (Catelan, 2013, p. 22) enquanto a primeira se constitui de mais elementos e mais complexidades.

Essa diferenciação metodológica indica que a denominação “cidade média” abarca, além da variação e da amplitude no tamanho demográfico dela nas diferentes redes urbanas, as funções e os papéis que elas desempenham em múltiplas escalas, principalmente na escala regional (Catelan, 2013, p. 22).

A segunda dificuldade está relacionada à escala em que a cidade está inserida na rede urbana (Corrêa, 1989). Uma localidade pode ter maior ou menor influência sobre suas áreas no entorno a depender da escalaridade em que está incorporada. A cidade de Aracaju, a título de curiosidade, quando vista da escala local-regional é vislumbrada, nesse contexto, como uma “macrocefálica cidade” (Corrêa, 2007, p. 26), enquanto na escala nacional brasileira pode ser percebida apenas como uma cidade média.

Essa problemática foi também apresentada por Sposito (2006), onde ela argumenta que

No caso das pesquisas sobre cidades médias, essa questão também se apresenta como relevante. Ampliam-se as relações entre elas e espaços distantes, pois, como já ressaltamos, a cidade média não pode ser mais analisada, apenas no seu contexto de seu espaço de influência – uma região – e nas suas relações com as cidades hierarquicamente superiores (Sposito, 2006, p. 151).

Para identificar o nível de relação que as cidades estabelecem umas com as outras no período atual podemos tomar como base os estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acerca das Regiões de Influências das Cidades (REGIC). Tais estudos demonstram a hierarquia urbana brasileira através dos fluxos de influências que determinadas áreas exercem ou sofrem a partir de critérios como rede urbana, centralidade, ligação, aquisição de bens e serviços e gestão pública e empresas privadas. No caso das cidades médias, em sua maioria, essas vão se caracterizar como Capitais Regionais do tipo A, B ou C, justamente porque algumas tendem a se destacar mais no quesito fluxos de trocas regionais se comparada às outras.

Assim, hoje como outrora, as cidades médias continuam a ser valorizadas como um fator de equilíbrio para as redes e hierarquias urbanas de muitos países, principalmente aqueles em que a dissimetria entre as cidades grandes e pequenas é mais forte. Um outro aspecto bastante característico das cidades médias e que segue guardando toda a sua importância tem a ver com as conhecidas funções de relação e de intermediação exercidas por elas entre, de um lado, as grandes cidades e, de outro, as pequenas cidades e o meio rural regionais (Amorim Filho; Serra, 2001, p. 27).

Os rápidos processos de urbanização e crescimento urbano podem trazer à tona uma terceira dificuldade. Em dado momento da história, uma população de cem mil habitantes pode representar um número razoável ou ínfimo, dependendo do cenário em que está posta. Por isso, uma cidade que não é média hoje pode vir a ser daqui a vinte ou trinta anos. Do mesmo modo, aquela que atualmente se encaixa nessa classificação também pode futuramente perder sua posição como tal (Corrêa, 2007).

Determinada problemática já foi explorada por Santos (1993, p.70) ao tratar da urbanização e evolução das cidades brasileiras e seus entraves no que diz respeito a escala temporal de análise de uma cidade média.

Cabe, todavia, levantar uma questão: podemos classificar as cidades com mais de 20.000 habitantes como médias? Um dos problemas que se apresentam nas ciências humanas é o do uso e interpretação das séries estatísticas, pois o número, em momentos distintos, possui significado diferente. Nesse sentido, as séries estatísticas são miragens. O que chamávamos de cidade média em 1940/1950, naturalmente não é a cidade média dos anos 1970/1980. No primeiro momento, uma cidade com mais de 20.000 habitantes poderia ser classificada como média, mas, hoje, para ser cidade média uma aglomeração deve ter população em torno dos 100.00 habitantes.... Isto não invalida o uso de quadros estatísticos, mas sugere cautela em sua interpretação.

Diante desses obstáculos que podem vir a arrefecer o ritmo da pesquisa, é necessário elencar algumas dinâmicas que vão nortear a identificação desses tipos de cidade, englobando também a seleção de variáveis a serem operacionalizadas que podem ser segmentadas através de eixos temáticos que serão úteis para discernir determinados elementos, tais como os ramos de atividades econômicas desenvolvidas, a dinâmica demográfica e do mercado de trabalho, os equipamentos e as infraestruturas urbanas e as condições de moradia da população (Sposito et. al., 2007). A partir disso, como recorda Sposito et. al. (2007, p. 48), uma cidade média pode ser definida por, pelo menos, dois níveis:

- Pelo mercado regional, considerando-se a distância máxima a partir da qual os consumidores estejam dispostos a se deslocar para ter acesso a bens e serviços mais qualificados do que em centros urbanos menores e áreas rurais compreendidas nesse subespaço de relações;
- Pela teia de relações com espaços urbanos de maior importância e outros de mesma importância, potencializada pela situação geográfica de uma cidade média, segundo as facilidades para a drenagem da produção regional e para o abastecimento pela entrada de mercadorias, sobretudo industriais, produzidas em outros subespaços, na escala nacional ou internacional.

Notadamente, os esforços em quantificar e qualificar os critérios para delimitar o que é uma cidade média são contundentes, assim como podemos observar nos atributos selecionados por Amorim Filho (1976):

- Interações constantes e duradouras tanto com seu espaço regional, quanto com aglomerações urbanas de hierarquia superior;
- Tamanhos demográficos e funcionais suficientes para que possam oferecer um leque bastante largo de bens e serviços ao espaço microrregional a elas ligado;
- Capacidade de receber e fixar os migrantes de cidades menores ou da zona rural, através do oferecimento de oportunidades de trabalho, funcionando, assim, como pontos de interrupção do movimento migratório na direção das grandes cidades, já saturadas;
- Condições necessárias ao estabelecimento de relações de dinamização com o espaço rural microrregional que as envolve;
- Diferenciação do espaço intraurbano, com um centro funcional já bem individualizado e uma periferia dinâmica, evoluindo segundo um modelo bem parecido com o das grandes cidades, isto é, através da multiplicação de novos núcleos habitacionais periféricos;
- Aparecimento, embora evidentemente em menor escala, de certos problemas semelhantes aos das grandes cidades, como, por exemplo, a pobreza das populações de certos setores urbanos.

Tais atributos são úteis, em sua maioria, para definir o que é uma cidade média dentro do contexto da região e da rede urbana, onde ela exerce influência e realiza trocas incessantemente. Para caracterizar as cidades médias a partir do seu interior, ou seja, do seu espaço intra-urbano, Amorim Filho (2005) propôs categorizar cada área das cidades médias de acordo com sua forma e função na sua dinâmica interna, sendo essas áreas entendidas como: zonas centrais (centro principal), pericentrais (uso residencial predominante), periféricas (prolongamento da zona pericentral ou loteadas) e de auréola urbana (transição urbano-rural).

Dadas essas contextualizações, talvez o que instigue mais os pesquisadores tanto na teoria quanto na prática é, diante de tantas especificidades e diversidades, seja encontrar um lugar para as cidades médias nas etapas de planejamento urbano no Brasil. Se num primeiro momento o que caracterizava quase todas as cidades médias era o fato de serem eixos de escoamento da produção econômica metropolitana, hoje não é mais assim.

A cidade média turística de Poços de Caldas não pode ser vista da mesma forma que a cidade média de Pouso Alegre por divergências históricas e morfofuncionais. Ambas, a despeito disso, se localizam no sul de Minas Gerais e foram abordadas por Andrade (2005, 2013). Da mesma forma, a heterarquia urbana estabelecida entre Bauru, Marília e São José do Rio Preto

no interior de São Paulo, área de estudo de Catelan (2013), do ponto de vista das similitudes, vão ser distintas se defrontadas com Marabá no Pará, ou Maringá no Paraná ou até mesmo Imperatriz, a segunda maior população do estado do Maranhão, atrás apenas de São Luís, a capital, mas como uma diferença de mais de setecentos mil habitantes.

Nesse sentido, assimilando essas problemáticas de cunho categórico, nossa proposta a seguir constitui-se unicamente da intenção de identificar quais os caminhos adotados pelo planejamento urbano no que se refere às cidades médias, suas origens e prováveis desafios a serem enfrentados na condição do espaço urbano brasileiro.

3. A DIMENSÃO DO PLANEJAMENTO URBANO APLICADO ÀS CIDADES MÉDIAS: ORIGENS, ENFOQUES E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

O planejamento urbano no Brasil é concebido como um tema polêmico e polemizado sob diversos prismas em virtude de seu teor técnico, mas sobretudo ideológico que, por vezes, acarreta insuficiências e descompassos no que concerne à sua aplicação nas cidades brasileiras. Nesse sentido, embora estejamos longe de uma solução definitiva, as discussões científicas e políticas nos parecem um caminho profícuo a se seguir caso a finalidade seja entendê-lo e debatê-lo em sua essência, fator este que julgamos fundamental para a melhoria da qualidade de vida da população como um todo.

Num contexto geral, Santos (1979) define o planejamento como nada mais que um instrumento à serviço do capital e de suas pretensões. Segundo ele, a pobreza generalizada nos países do sul global é resultado da intromissão desse aparato, advindo, na maioria das vezes, das nações centrais do sistema capitalista cujo emprego é “indispensável à manutenção e ao agravamento do atraso dos países pobres, assim como o agravamento ou à exacerbação de disparidades sociais (Santos, 1979, p. 13).

Defronte à tal perspectiva, Villaça (1999, p.185) assevera que “o planejamento urbano tem sido usado como ideologia, inclusive através de contínuas transformações de suas aparências (normas, formas e conteúdos)”. Para o autor, as imbricações mais aprofundadas em torno do planejamento urbano, apesar de se tratar de um tema recente na nossa história, resultam em uma série de variações e desentendimentos no que se refere às suas especificidades e aplicações, o que equivocadamente recai na figura do Estado, que é visto como o principal agente planejador das cidades (Villaça, 1999).

Nesse sentido, Souza (2010) defende que o planejamento urbano deve estar munido da expertise de técnicos, intelectuais, políticos e demais pessoas de diversos campos do saber que extrapolem os limites estatais e que farão dele uma ferramenta transdisciplinar que atenda os desígnios de uma parcela significativa da população. Adepto de uma análise crítica do planejamento como um todo, o autor o assimila como indispensável para se promover a justiça social e desenvolvimento sócio-espacial nas cidades brasileiras.

No que tange à melhoria da qualidade de vida, ela corresponde à crescente satisfação das necessidades - tanto básicas quanto não básicas, tanto materiais quanto imateriais - de uma parcela cada vez da população. Quanto ao aumento da justiça social, trata-se de uma discussão mais complexa, pois esbarra na multiplicidade de possibilidades de entendimento da ideia de *justiça social* (Souza, 2010, p. 62).

Vainer (2002), por sua vez, também é um enfático crítico desse modelo que insistem em aplicar no espaço urbano nacional. De acordo com o sociólogo, a matriz político-ideológica que orienta essas práticas origina-se no exterior e é cooptada, sobretudo pelas elites brasileiras que, sob a insígnia do tecnicismo e do planejamento estratégico submete às cidades ao aprofundamento das crises urbanas que se estendem desde suas infraestruturas físicas até as questões socioeconômicas (Vainer, 2002).

Para Maricato (2015), o planejamento urbano é uma ferramenta essencial para abordar as desigualdades sociais e promover cidades mais justas e sustentáveis. A autora enfatiza a necessidade de incluir a participação ativa da comunidade no processo de planejamento urbano, acreditando que a colaboração entre os cidadãos e os órgãos governamentais é essencial para garantir que as decisões urbanas atendam às reais necessidades da população.

Entendemos, no entanto, que por determinadas razões de dimensão demográfica, morfológica e importância em escala nacional, a preocupação com o planejamento urbano brasileiro foi levada a cabo, preferencialmente, no âmbito das grandes cidades e regiões metropolitanas, levando-nos a nos questionar em qual cenário as cidades médias se encaixam nessa discussão.

Segundo Villaça (1999, p.177), é na década de 1950 que o discurso de planejar as cidades se faz mais latente, discurso esse que “passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos”. Assim, continua o autor, somente nos anos posteriores é que a conceituação de *planejamento urbano* vai ser consolidada, focando, em grande medida, nos planos diretores, mas não se limitando somente a eles.

Como ensejamos evidenciar no tópico anterior, é no decênio de 1970 que as cidades médias vão adquirir relevância mais vultosa na rede urbana brasileira e é justamente nessa seara que elas passarão, efetivamente, a fazer parte das estratégias de planejamento no país.

Steinberger e Bruna (2001) salientam que o marco primordial para esse projeto foi a criação e atuação do *Programa de Cidades de Porte Médio*, que vigorou por mais de dez anos, entre 1975 e 1986. Segundo eles, estudos e planos anteriores careciam ou reclamavam sobre a ausência de uma política urbana nacional, principalmente para esse tipo de cidade.

Documentos elaborados para subsidiar a implantação do programa, durante a primeira política urbana, conceituaram cidades médias como aquelas que, por sua posição geográfica, população, importância socioeconômica e função na hierarquia urbana da macrorregião e do país, se constituíam em centros de valor estratégico para o desenvolvimento regional e para uma rede urbana nacional mais equilibrada em termos de política de organização territorial. A ideia de equilíbrio não envolvia homogeneidade e simetria, pois tratava-se de um equilíbrio relativo adequado às características da dinâmica regional e nacional pretendida (Steinberger; Bruna, 2001, p. 51).

Amorim Filho e Serra (2001) recordam que nesse preâmbulo as estratégias do Estado brasileiro se voltavam diligentemente as políticas macroeconômicas que visavam alcançar estabilidade financeira diante das constantes crises fiscais. Dessa forma, as políticas destinadas às escalas regional e urbana ficaram em segundo plano, embora a dinamização e difusão das cidades médias ficasse cada vez mais iminente.

Como proposta para a superação dessas insuficiências o Programa de Cidades de Porte Médio emerge, portanto, com o intuito de fortalecer as cidades médias e suscitar seu desenvolvimento socioeconômico. Steinberger e Bruna (2001) ressaltam a necessidade de desconcentrar a produção econômica das metrópoles e direcioná-las para essas áreas, propiciando-lhes uma melhoria notável na qualidade de vida da população local mediante a instalação de infraestruturas públicas e privadas que ofertariam serviços essenciais dos mais diversos segmentos e que, acima de tudo, também criaria novos empregos e postos de trabalho. Ademais, esse programa contribuiria com a diminuição dos desequilíbrios regionais através do deslocamento demográfico para o interior de um país, até então, excessivamente litorâneo (Amorim Filho e Serra, 2001).

Entretanto, pode se dizer que o intuito desse programa, apesar de proporcionar maior valorização para as cidades médias, consistia em engendrar meios de penetração do capital, sobretudo internacional no território brasileiro, o que pode ser visto a partir da identificação das

instituições que fomentaram sua execução, como o Banco Mundial e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o que reafirma a posição de Vainer (2002, 2003) e Maricato (2002) sobre as cidades-empresa ou cidades-mercadoria, e faz alusão ao que Santos e Silveira (2001) convencionaram chamar de um uso corporativo do território.

Dessas noções é possível extrair inferências sobre a contemporaneidade e o futuro das cidades médias e seu planejamento urbano no Brasil, ponderando suas respectivas especificidades dentro do seu espaço interno e de sua posição na rede urbana, como nos lembrou Sposito (2010).

Esse conjunto de mudanças, ocorridas no bojo da passagem do sistema fordista para o sistema flexível, redefiniu as relações constitutivas das redes urbanas, por meio da ampliação das possibilidades de estabelecimento de articulações entre cidades de diferentes portes, pertencentes a redes urbanas que se conformaram em contextos históricos diferentes entre si (Sposito, 2010, p. 52).

Rolnik (1994) relata que os anos 1990 parecem ter adquirido uma dimensão dúbia. Em uma perspectiva, o distanciamento do Estado nacional das políticas públicas de melhorias urbanas foi resultado da racionalidade neoliberal que adentrou o pensamento brasileiro e, por outra, devido a isso, as cidades e os governos locais se viram “obrigados” a pensar por si próprios, criando autonomia e buscando gerir e planejar seu próprio espaço urbano, o que, inclusive, foi mais aprofundado nos anos posteriores.

Sobre isso, Corrêa (2005) nos mostra que o espaço urbano tem como produtores o Estado, os proprietários dos meios de produção e proprietários fundiários/imobiliários e os grupos sociais excluídos. Esses agentes, em processo dialético e desigual, podem e vão participar direta ou indiretamente do planejamento urbano de suas respectivas cidades.

A promulgação da lei 10.257/2001 que finalmente sacramentou a criação do Estatuto da Cidade como a principal política pública urbana no Brasil foi um importante avanço, mas ainda guarda algumas lacunas a serem preenchidas.

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir mais do que normatizar as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (Rolnik, 2001, p. 5).

Assim como denota Rolnik (2001), a aplicação dos Planos Diretores se traduz em uma importante medida para aquelas cidades do país que vivem sob a idealização de uma expansão urbana ilimitada. Em algumas cidades médias (aqui podemos citar o exemplo de Poços de Caldas, sul de Minas Gerais), o ordenamento e o controle das áreas urbanas suscetíveis ao crescimento deve ser feito rigorosamente quando considerado alguns aspectos físicos como relevo e a hidrografia que, quando ignorados, podem submeter a população a problemas socioambientais.

Por outro lado, o aumento e a diversificação, das atividades econômicas nos espaços urbanos dessas cidades delega aos órgãos competentes a tarefa de classificar as áreas comerciais, industriais e residenciais por intermédio de propostas de zoneamento, muito embora, como afirma Villaça (1999, 2005), o zoneamento não seja sinônimo de planejamento urbano, sendo este último mais do que um instrumento técnico, mas um elaborado projeto com bases teóricas bem definidas. No entanto, como afirma o próprio Vilaça (2005, p. 10), não podemos toma-lo como "a solução de nossos problemas urbanos". Ele compartilha de ideia semelhante à de Vainer (2002) no que tange ao Plano Diretor, ao argumentar que tal documento tem origens estrangeiras, foi incorporado na conjuntura nacional e adquiriu prestígio pelas classes hegemônicas brasileiras.

A cidade é pensada, então, como lugar da produção e da reprodução. O fundamental é assegurar sua funcionalidade. Os homens e mulheres devem estar a serviço da cidade, que, por sua vez, deve estar a serviço da produtividade. O modelo, no fundo, é a própria oficina fabril, pautada pela racionalidade, pela funcionalidade (Vainer, 2003, p. 27).

O Plano Diretor, contudo, não é universal. Ele é, nos termos da lei, elaborado em alguns casos específicos, tais como a) municípios com mais de vinte mil habitantes; b) que estejam em regiões metropolitanas ou de grande aglomeração urbana; c) que tem interesse em desenvolver atividade turística; d) ou qualquer outra que resultem em significativo impacto ambiental.

O discurso de elevada qualidade de vida e melhores condições socioeconômicas que fundamentou a proliferação de cidades médias no passado, na atualidade não parece ter tanta sustentação, uma vez que os problemas sociais e ambientais urbanos também afetam tais áreas. A segregação socioespacial, por exemplo, que durante um longo período foi considerado como um evento inerente às grandes cidades e espaços metropolitanos, passa agora a ser evidenciada

também nas cidades médias (Ferreto, 2018; Silva; Andrade, 2023; Araújo; Barros; Saraiva, 2024).

Qual seria, portanto, o papel das cidades médias e do planejamento urbano diante dessas novas ocasiões? Seria utopia imaginar um "modelo ideal de cidade"? Sobre a utopia, Vainer (2003, p. 26) discorre que "todo e qualquer projeto de cidade está ancorado, inclusive aqueles mais conservadores, de maneira explícita ou implícita, em uma utopia". Entre utopias e esperanças, Rolnik (2001, p.7) expõe suas considerações sobre o Estatuto da Cidade e os planos diretores:

De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. Não se trata aqui da tradicional fase de consultas que os planos diretores costumam fazer a seus interlocutores preferenciais, clientes dos planos e leis de zoneamento que dominam sua linguagem e simbolização. O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território

Compreendemos, como relatamos anteriormente, que parte significativa dos estudos e projetos relacionados ao planejamento urbano brasileiro foram elaborados tendo como referência as grandes cidades ou metrópoles, indubitavelmente devido à sua intensa e complexa dinâmica, todavia, diante do que buscamos evidenciar através desse texto é importante defender que as cidades médias não são fragmentos ou simples objetos que devam ser colocados nas algibeiras das regiões metropolitanas, mas sim são espaços dignos de serem pensados a partir de suas próprias características, que as aproximam ou as distanciam entre si.

A promoção de um planejamento urbano popular, norteado por um plano diretor participativo, se executado de forma correta, pode garantir o direito à cidade para a população, usando da conceituação de Lefebvre (2008). Vivenciar o cotidiano, ter experiência na produção do espaço urbano para além da reprodução do capital deveria ser princípio comum a todos, mas que infelizmente é ceifado pelas classes dominantes e seus interesses (Lefebvre, 2008).

O desafio urbano nos aparece como implacável. Da mais remota vila até a mais adensada e anastomosada metrópole, questionar o já estabelecido, mas não funcional planejamento urbano é, do ponto de vista das classes dominantes, ilógico, como se as estruturas e as instituições estivessem funcionando na sua mais perfeita ordem e harmonia. Diante dos crescentes conflitos socioespaciais, a exemplo do aumento da pobreza e concentração de renda e terra (no urbano ou no rural) e da iminente catástrofe climática/ambiental, concordamos com Souza (2010) quando este ressalta a importância da participação dos agentes que produzem a cidade, principalmente das camadas populares, no ato de planejar, ou melhor, mudar a cidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os caminhos a se percorrer futuramente no que toca à temática abordada no texto não nos parecem tão claros agora. Em certa medida, o debate teórico desse trabalho suscitou uma discussão que, ao nosso ver, vem sendo postergada há um bom tempo. Se a Geografia, enquanto ciência do espaço não se predispõe a analisá-lo em todas as suas dimensões então ela pouco tem a contribuir com as problemáticas que se avolumam a cada dia que passa.

A ideologia do planejamento urbano hoje é aquela voltada a manutenção da ordem que está aí estabelecida. Medir forças, ainda que estas sejam desproporcionais, pode ser uma ação útil para a quebra, ainda que diminuta, dessa hegemonia.

O papel secundário que as cidades médias tradicionalmente ocuparam no contexto urbano não quer dizer que sua importância é menor, pelo contrário, como vimos, a diversidade de tipos de cidade dessa categoria culmina em uma maior preocupação em estudá-las.

O planejamento urbano que desejamos é aquele voltado às pessoas que vivem e trabalham na cidade, mas ao mesmo tempo são excluídas e invisibilizadas em diversos setores sociais. Esse planejamento entendido como um instrumento político, não deve ser tomado como algo a ser ignorado, muito menos como uma resposta definitiva que irá solucionar todos os problemas urbanos.

Nesse sentido, indagar o planejamento urbano nas cidades médias constitui-se de uma tarefa fundamental para se promover a redução das disparidades socioespaciais em espaços não metropolitanos. Temos, acima de tudo, que assimilar a tradição do planejamento, que é promotor de desigualdades no espaço urbano, não o execrando, mas fazendo a crítica e sendo radicais, ou seja, indo na raiz do problema e solucionando-os da forma que se demonstrar

possível. Assim, quiçá, será possível o vislumbre de mudanças e transformações reais na cidade.

5. REFERÊNCIAS

Amorim Filho, O. B. Um esquema metodológico para o estudo das cidades médias. In: **Encontro Nacional de Geógrafos**, 2. Belo Horizonte, 1976. Resumo de comunicações. 600p. p. 6-15.

_____. Cidades médias e organização do espaço no Brasil. **Revista de Geografia e Ensino**, Belo Horizonte: IGC/UFMG, n. 5, p. 5-34, 1984.

_____. Um modelo de zoneamento morfológico-funcional do espaço intraurbano das cidades médias de Minas Gerais. In: Amorim Filho, O. B.; Senna Filho, N. **A morfologia das cidades médias**. Goiânia: Vieira, 2005.

_____. Origens, evolução e perspectivas dos estudos sobre as cidades médias. In: Sposito, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p.69-87.

_____. A evolução dos estudos sobre cidades médias em Minas Gerais. In: SATHLER, D.; Amorim Filho, O. B.; Varajã, G. F. D. (org.). **Cidades médias: bases teóricas e estudos aplicados à Diamantina**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. p. 9-85.

Amorim; O. B. Serra, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: Andrade, Thompson Almeida; Serra, Rodrigo Valente. (orgs.). **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro, 2001.

Amorim Filho; O. B. Rigotti; J. I. R. Os limiares demográficos na caracterização das cidades médias. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 13, n. 20, p. 21-38, 1º sem. 2003.

Amorim, O.B.; Senna Filho, N. **A morfologia das cidades médias**. Goiânia: Ed. Vieira, 2007.

Amorim Filho, O. B.; Rigotti, J. I. R.; Campos, J. Os níveis hierárquicos das cidades médias de Minas Gerais. **RA'E GA**, Curitiba, n. 13, p. 7-18, 2007.

Andrade, A. C. **Paisagem e Qualidade de Vida em Localidades Turísticas**: O Caso de Poços de Caldas, Minas Gerais, Brasil. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro: 2005.

_____. **Pouso Alegre (MG): Expansão Urbana e as Dinâmicas Socioespaciais em uma Cidade Média**. 2014. 300 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, SP, 2014.

Araújo, A. S.; Barros J.; Saraiva, M. V. P. Mudanças nos padrões de segregação das cidades médias de São Paulo entre 2000 e 2010. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 26, n. 1, 2024

Branquinho, E. S. A reestruturação das cidades médias no sul de Minas Gerais. In: **Encontro Nacional de Geógrafos**, 18., 2016, São Luís. Anais... São Luís: 2016.

Catelan, M. J. **Heterarquia Urbana**: Interações espaciais interescalares e cidades médias. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2013

Corrêa, R. L. **A Rede Urbana**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

_____. **O espaço urbano**. 4 ed. São Paulo: Ática, 2005.

_____. Construindo o Conceito de Cidade Média. In: Sposito, M. E. B. E. (org.). Cidades Médias: **espaço em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 25.

_____. Cidades médias: temas para pesquisa. In: Silva, W. R; Sposito, M. E. B. **Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades**. Editora Consequência. Rio de Janeiro, RJ. 2017, p. 209-214.

Ferreto, D. **Segregação socioespacial em cidades médias gaúchas**: Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas e Santa Maria. 2018. 222 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Geiger, Pedro Pinchas. Evolução da rede urbana brasileira. Rio de Janeiro: **Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais** / Ministério da Educação e Cultura, 1963.

Lefebvre, H. **O Direito à Cidade**. 5 ed. São Paulo: Ed. Centauro, 2008.

Maricato, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos, 3ª. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

_____. Para Entender a Crise Urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015, 112 p.

Rolnik, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: Ribeiro, L. C. Q.; Santos JR., O. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 351-360.

_____. Estatuto da Cidade: instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In Saule Jr., Nelson; Rolnik, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana, São Paulo: Caderno Pólis 4, 2001.

Santos, M. **A cidade como centro de região**: definições e métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Livraria Progresso, 1959.

_____. **Economia espacial:** críticas e alternativas. Edusp, 1979.

_____. **A Urbanização brasileira.** São Paulo: Ed. Hucitec, 1993. 157 pgs.

_____. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

Santos, M; Silveira, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Silva, E. A; Andrade; A.C. (Re)produção do espaço urbano e segregação socioespacial na cidade média: o caso de Poços de Caldas, Minas Gerais. **Caminhos de Geografia.** Uberlândia-MG v. 24, n. 91 fev. /2023 p. 166–188

Souza, M. J. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 558 p.

Sposito; M. E. B. O desafio metodológico da abordagem interestelar no estudo das cidades médias no mundo contemporâneo. **Cidades**, Presidente Prudente, SP, n. 3, p. 143 - 157, 2006

_____. (Org.). **Cidades Médias:** espaço em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. **Para Pensar as Pequenas e Médias Cidades Brasileiras.** Belém: Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional/FASE; Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPa; Observatório Comova, 2009.

_____. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Revista de Geografia** (São Paulo), v. 35, p. 51-62, 2010.

_____. Reestruturação econômica, urbana e da cidade: os papéis intermediários de cidades médias em múltiplas escalas. In: Lan, D.; Adriani, L.; Sposito, E. S (Coords). **Reestructuración productiva e industria, en ciudades intermedias de Argentina y Brasil.** Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2018. p. 189-208.

Sposito, M. E. B; et. al. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: Sposito, M. E. B. (org.). **Cidades médias** – espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

Steinberger, M; Bruna, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e público-privado. In T. A. Andrade, R. V. Serra (org) **Cidades Médias Brasileiras** (pp. 35-77). IPEA. 2001.

Vainer, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos, 3ª. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002

_____. Utopias urbanas e o desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, [S. l.], n. 105, p. 25–31, 2003.

Villaça, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: Deak, C.; Shiffer, S. R. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169 – 243.

_____. **As ilusões do plano** diretor. São Paulo, Ed. do autor, 2005. Online: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf - Acesso dia 20/06/2024.