

CRESCIMENTO DAS CIDADES MÉDIAS

Diana Motta*

Daniel da Mata**

1 ANTECEDENTES

As cidades médias desempenham o papel de *núcleo estratégico da rede urbana do Brasil*, constituindo elos dos espaços urbano e regional, desempenhando, nos anos 1970 e 1980, função estratégica na política nacional de desenvolvimento urbano do país.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1979) estabeleceu a primeira política urbana nacional cujos objetivos incluíam promover a estruturação da rede urbana, com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades, e à elevação dos padrões de qualidade de vida mediante: *a*) a implantação de regiões metropolitanas (RMs) e a identificação das funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; e *b*) definição de pólos secundários – as cidades médias. A estratégia dessa política constituía-se na interiorização e desconcentração regional da região Sudeste, ordenação do sistema urbano da região Sul, dinamização da base econômica das metrópoles regionais do Nordeste, e a promoção das áreas de urbanização recente das regiões Norte e Centro-Oeste.

A política urbana do III PND (1980-1985) também destacava o papel da rede de cidades no desenvolvimento do país, na estruturação do território nacional e na estruturação interna das cidades. Essa política destacava a melhor distribuição espacial da população mediante *a*) a estruturação de um sistema de cidades, harmonizado com as diretrizes e prioridades setoriais e regionais de desenvolvimento, com ênfase no Nordeste, Norte e Centro-Oeste e *b*) o aumento da qualidade de vida urbana – melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico e de transporte urbano. A estratégia adotada era a interiorização e a desconcentração espacial e das atividades econômicas construída a partir de áreas de descompressão, de expansão controlada, de dinamização e de funções especiais. Na base dessa política destacavam-se as funções estratégicas das RMs e das cidades médias.

Essas políticas tratavam as ações interurbanas para fortalecer as cidades visando a expansão da sua capacidade produtiva e do mercado da região – liderado por elas – mediante a localização de equipamentos terciários de alcance regional buscando atrair capital para os centros selecionados. A atuação nas cidades era exercida de forma integrada, articulando e promovendo ações setoriais de transporte urbano, habitação e saneamento, especialmente

* Coordenadora de Desenvolvimento Urbano da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

** Pesquisador do Ipea.

em áreas ocupadas por população de baixa renda. Também estavam previstas a assistência técnica às prefeituras para a melhoria da gestão urbana e territorial, incluindo a melhoria dos serviços e equipamentos públicos. Os projetos executivos dirigiam-se especialmente para emprego e renda (criação de postos de trabalho), infra-estrutura urbana e comunitária (saneamento, transporte, energia elétrica, habitação, lazer, educação, saúde e outros) voltados para a população com renda familiar de até três salários mínimos e também para administração municipal. Nesse setor, incluíam-se estudos, projetos e ações de reforma e modernização administrativa, incluindo: cadastros fiscais, técnicos, plano diretor urbano, legislação urbanística e capacitação de recursos humanos (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

A avaliação realizada pelo governo federal nesses programas revelou os impactos positivos especialmente nas áreas pobres das cidades e em âmbito institucional – ao revelar soluções inovadoras e introduzir uma abordagem integrada e abrangente dos temas urbanos e da cidade (MOTTA, 1997).

A Constituição Federal de 1988 ao atribuir à União a instituição de Diretrizes Gerais de Desenvolvimento Urbano e de Planos Nacionais e Regionais de Ordenação do Território estabelece a base referencial para a ação do governo federal na concepção de programas e projetos urbanos para o país, permitindo o fortalecimento da rede urbana. A ação da União, harmonizada com as políticas estaduais e municipais de desenvolvimento urbano, contemplaria ações públicas e privadas no espaço urbano mediante a ação articulada no território e nas cidades.

2 CRESCIMENTO ECONÔMICO DAS CIDADES MÉDIAS

Não há consenso sobre um conceito de cidades médias. Sua definição depende dos objetivos de especialistas e de políticas públicas específicas. No entanto, o tamanho demográfico tem sido o critério mais aplicado para identificar as cidades médias, que podem ser consideradas aquelas cidades com tamanho populacional entre 100 mil até 500 mil habitantes – população total do município.

Para as políticas públicas podem ser utilizados critérios que considerem não apenas o tamanho demográfico, mas a localização e a relevância de sua função na rede urbana. Assim, municípios com população de 50 mil até 100 mil habitantes nas regiões Norte e Centro-Oeste, devido às características do sistema urbano regional, podem desempenhar a *função de cidades médias* em programas urbanos específicos.

Este artigo trata de cidades médias considerando os municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. Para fins metodológicos essas cidades foram identificadas de três modos: as cidades médias situadas em espaço regional mais amplo (por exemplo, Rio Branco, no Estado do Acre, Imperatriz, no Maranhão, Franca e Bauru, no Estado de São Paulo); as cidades médias integrantes de uma aglomeração urbana (por exemplo, Diadema que pertence à RM de São Paulo) ou constituírem o seu núcleo central (por exemplo, São José do Rio Preto, Araraquara e Guaratinguetá no Estado de São Paulo).

A importância das cidades médias reside no fato de que elas possuem uma dinâmica econômica e demográfica próprias, permitindo atender às expectativas de empreendedores e cidadãos, manifestados na qualidade de equipamentos urbanos e na prestação de serviços públicos, evitando as deseconomias das grandes cidades e metrópoles. Dessa forma, as cidades médias se revelam como locais privilegiados pela oferta de serviços qualificados e bem-estar que oferecem.

No estudo Rede Urbana do Brasil (IPEA; IBGE; NESUR-UNICAMP, 2002) as cidades médias estão presentes nas categorias de Centros Regionais, Centros Sub-regionais 1 e Centros Sub-regionais 2. O que diferencia essas categorias urbanas são: a *centralidade* (área de influência – abrangência regional do fluxo de bens e serviços que tem origem no centro urbano); as *relações internacionais* (presença de grandes empresas e corporações, redes complexas de serviços modernos que fortalecem o papel de centros decisórios); a *escala da urbanização* (dimensão do processo de urbanização em relação ao conjunto da rede urbana brasileira); a *complexidade e diversidade da economia urbana* (existência de setores econômicos diferenciados e nível de articulação setorial); a *diversificação do setor terciário e funcionalidade* (diversificação das atividades de serviços e funções urbanas específicas).

De acordo com o estudo Rede Urbana do Brasil, as 49 aglomerações urbanas (metropolitanas e não-metropolitanas) reúnem a metade da população do país. Dessas, constituem cidades médias, por exemplo, Caruaru (PE), Juazeiro do Norte (CE), Joinville (SC), Volta Redonda (RJ), Araraquara e Araçatuba (SP).

As cidades médias ganham importância na economia nacional. Em vários aspectos, a análise dos dados mostra que as cidades médias têm um maior crescimento do que as outras cidades do Brasil. A tabela 1 revela que as cidades médias aumentaram sua participação no produto interno bruto (PIB) nacional. Desde a década de 1970, as cidades médias têm desempenhado um papel importante na dinâmica econômica e espacial do país. Atualmente o seu fortalecimento é evidenciado pelo processo de desconcentração da produção e da população no território nacional. Enquanto as cidades com mais de 500 mil habitantes estão perdendo participação no PIB nacional – queda de 1,64 ponto percentual (p.p.) no período de 2002 até 2005 –, as cidades médias estão ampliando sua participação (aumento de 1,28 p.p. no mesmo período). Do ponto de vista populacional, as cidades com mais de 500 mil habitantes estão crescendo a taxas percentuais abaixo das cidades médias (entre 100 mil e 500 mil habitantes).

TABELA 1

Participação dos municípios por tamanho no PIB e na população nacional

Tamanho do município	% no PIB nacional em 2002	% no PIB nacional em 2005	% na população total em 2000	% na população total em 2007
Maior que 500 mil habitantes	43,62	41,93	29,06	29,25
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	25,74	27,13	23,45	24,36
Menor que 100 mil habitantes	30,63	30,93	47,49	46,39

Fontes: IBGE/Produto Interno Bruto dos Municípios e Censo Demográfico de 2000, e estimativas populacionais. Tabulação dos autores.

A tabela 2 mostra o *crescimento populacional* e do *PIB* dos municípios brasileiros, entre 2002 e 2005. Os municípios foram novamente agrupados em três categorias: cidades com mais de 500 mil habitantes, cidades médias (entre 100 mil e 500 mil habitantes) e cidades com menos de 100 mil habitantes.

A tabela revela que as cidades médias foram aquelas que apresentaram maior crescimento anual do PIB – cerca de 4,7% ao ano (a.a.) – e crescimento mais elevado da população (aproximadamente 2% a.a.). A performance de crescimento do PIB foi superior à das cidades com mais de 500 mil habitantes (1,55% a.a.) e à das cidades de pequeno porte (3,22% a.a.). Performance similar é encontrada para o caso do crescimento populacional. Os dados relevam que as cidades médias foram capazes de absorver o crescimento populacional e apresentar também um crescimento do PIB.

TABELA 2
Crescimento populacional e do PIB por faixa de tamanho dos municípios – 2002-2005
 (Em %)

Tamanho do município	Crescimento do PIB (a.a.)	Crescimento populacional (a.a.)	Crescimento PIB <i>per capita</i> (a.a.)
Maior que 500 mil habitantes	1,55	1,43	0,42
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	4,71	2,06	2,85
Menor que 100 mil habitantes	3,22	1,15	2,08

Fontes: IBGE/Produto Interno Bruto dos Municípios e estimativas populacionais. Tabulação dos autores.

Quando uma cidade apresenta um elevado crescimento econômico, em termos de elevadas taxas de crescimento do PIB, torna-se um atrativo para migrantes em busca de melhores condições de trabalho. Maior migração significa maior crescimento populacional, supondo-se que não haja diferença substancial entre as taxas de natalidade e mortalidade entre as cidades do sistema urbano. Essa é a tendência verificada nas cidades médias, um crescimento econômico acompanhado de um crescimento populacional.

Os estudos que abordam a dinâmica das cidades nas décadas de 1970, 1980 e 1990 (ANDRADE; SERRA, 2001) mostraram que as cidades médias cresceram em ritmo mais acelerado do que as metrópoles. Portanto, os dados da tabela 2 suportam a tendência de maior crescimento populacional das cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes.

As cidades médias também obtiveram o maior crescimento do PIB *per capita*. O PIB *per capita* é a razão entre o PIB e a população. De maneira equivalente, o crescimento do PIB *per capita* é aproximadamente a razão entre o crescimento do PIB e o crescimento populacional. Ou seja, um crescimento do PIB *per capita* significa um crescimento do PIB superior ao aumento populacional. Como resultado, as cidades médias tiveram um crescimento do PIB em uma magnitude tal que lograram obter um crescimento também do PIB *per capita*. A tabela 2 mostra os valores do crescimento do PIB *per capita* por tamanho de cidades.

Quanto ao processo de urbanização do país, as cidades médias apresentam uma posição de destaque. No período 2002-2005, essas cidades cresceram em ritmo mais elevado (mais de 2%) do que as cidades com população superior a 500 mil habitantes (1,43%) e as cidades menores que 100 mil habitantes (1,15%). Para ilustrar esse processo, a tabela 3 mostra a dinâmica populacional para algumas cidades médias selecionadas.

TABELA 3
Crescimento populacional de municípios selecionados

Município	Ano de 2000	Ano de 2007	Crescimento populacional (% a.a.)
Sinop (MT)	74.831	108.210	4,59
Palmas (RO)	137.355	233.516	6,27
Boa Vista (RR)	200.568	257.071	3,22
Rio Branco (AC)	253.059	322.449	3,15
Macapá (AP)	283.308	381.214	3,78

Fonte: IBGE/Censo Demográfico de 2000 e Contagem Populacional de 2007. Tabulação dos autores.

Os resultados da análise apresentam o seguinte:

a) Elevadas taxas de crescimento demográfico de cidades médias são encontradas tanto naquelas que integram aglomeração urbana como nas que não integram.

b) Exemplos de municípios integrantes de aglomerações urbanas:

Marituba (PA) 4,36% – RM de Belém;

Águas Lindas de Goiás (GO) 6,20% – entorno de Brasília (DF).

c) Elevadas taxas de crescimento demográfico, especialmente nas áreas de fronteira econômica (regiões Centro-Oeste e Norte), por exemplo: Sinop (MT) 4,59%.

A tabela 4 trata da desagregação do crescimento do PIB para os três grandes setores de atividade econômica. Os municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes tiveram uma acentuada queda na produção agropecuária (-4,24% a.a.). Os resultados anteriores (tabelas 1 e 2) mostraram que as cidades médias foram aquelas que apresentaram uma taxa maior de urbanização, então é esperado um crescimento mais elevado das atividades “urbanas” (setores secundário e terciário) em detrimento do desenvolvimento de atividades tradicionalmente agropecuárias. Como resultado, haverá uma menor participação das atividades relacionadas ao setor agropecuário e uma queda do PIB agropecuário. *O dinamismo das cidades médias advém principalmente do setor industrial* (crescimento de 7,18% a.a.), seguido pelo setor de serviços (3,52%).

TABELA 4
PIB municipal por setores da atividade econômica: crescimento entre 2002 e 2005
(Em %)

Tamanho do município	Crescimento do PIB agropecuário (a.a.)	Crescimento do PIB industrial (a.a.)	Crescimento do PIB dos serviços (a.a.)
Maior que 500 mil habitantes	-3,66	2,99	1,02
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	-4,24	7,18	3,52
Menor que 100 mil habitantes	-1,98	6,29	2,66

Fonte: IBGE/Produto Interno Bruto dos Municípios. Tabulação dos autores.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades médias continuam mantendo a sua importância econômica e demográfica na rede urbana do Brasil. Nos últimos anos, as cidades médias foram aquelas que apresentaram tanto o maior crescimento do PIB quanto o crescimento populacional mais acentuado. Sem embargo, as cidades de porte médio também apresentaram um crescimento do PIB *per capita*, ou seja, o crescimento do PIB foi em um ritmo superior ao crescimento da população. O processo de urbanização das cidades médias é guiado pelo setor industrial, mas com participação relevante das atividades relacionadas ao setor de serviços.

Esse é o momento para se estabelecer uma estratégia urbana para o país que articule as diferentes políticas territoriais em torno de um projeto de fortalecimento regional e urbano.

A descentralização estabelecida no país a partir da Constituição de 1988, elevando o município à categoria de executor da política urbana e *ampliando suas condições de autonomia jurídica, política e financeira*, conduziram a uma mudança no *conteúdo das políticas públicas de desenvolvimento urbano* em âmbito institucional e legal nas três esferas de governo. No entanto, as desigualdades inter e intra-urbanas reforçam a necessidade do fortalecimento da rede urbana do país mediante políticas e planos nacionais e regionais de ordenação do território considerando as diferentes categorias e as funcionalidades do sistema de cidades, articulados à política urbana e regional nacional.

A atuação das políticas urbanas em parceria com os diversos setores da sociedade e a participação da comunidade na elaboração e execução de projetos de desenvolvimento urbano

e demais políticas públicas não prescindem de uma visão articulada de política urbana e regional, considerada no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento econômico e social e de suas repercussões no processo de desenvolvimento do país.

Uma política de desenvolvimento urbano e regional *com foco em centros urbanos médios selecionados* poderá fortalecer a rede urbana contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país. Essa política contaria, além da participação dos estados, municípios, setor privado, demais entidades, e comunidade, com a experiência já acumulada de projetos e de melhores práticas municipais.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, T.; SERRA, R. V. *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- IPEA; IBGE; UNICAMP. *Configuração atual e tendências da rede urbana, série configuração atual e tendências da rede urbana*. Brasília: Ipea, IBGE e Unicamp, 2002.
- MOTTA, D. M. da. *Brazil impact evaluation report*. Learning from best practices in five urban projects. Washington D.C.: The World Bank, Operations Evaluation Department, 1997 (Ipea/CGPU Technical Note).
- STEINBERGER, M.; BRUNA, G. Cidades médias elos do urbano regional e do público-privado. In: THOMPSON, A.; SERRA, R. V. *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.