



# **Dinâmica regional e política urbana: uma análise das cidades de porte médio da Região Administrativa de Campinas/SP**

Roberto Braga<sup>1</sup>

## **Resumo**

O processo de interiorização do desenvolvimento ocorrido no Estado de São Paulo resultou no crescimento acelerado das cidades médias, levando a um padrão de urbanização com crescimento desordenado, segregação e periferização. Nesse processo destaca-se a Região Administrativa de Campinas, a região interiorana de maior crescimento e a que acumula maior número de cidades de porte médio. Tais questões implicam a necessidade de políticas urbanas adequadas ao enfrentamento desses desafios, sob pena do comprometimento da qualidade de vida e ambiental dessas cidades. O presente trabalho analisa a implantação dos instrumentos de gestão urbana nas cidades médias paulistas, com destaque para a Região Administrativa de Campinas, com base no “Perfil dos Municípios Brasileiros 2008” do IBGE. Os resultados apontam um quadro preocupante, na medida em que não se observa uma correlação entre a implantação desses instrumentos e o tamanho, crescimento e renda nas cidades de porte médio.

**Palavras-chave:** Dinâmica regional; Política Urbana; Cidades médias

---

*Recebimento: 28/8/2010 • Aceite: 21/12/2010*

<sup>1</sup> Geógrafo, Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo, Professor do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista-UNESP. End: Av. 24-A, 1515, Bela Vista, Rio Claro – SP, Brasil. E-mail: rbraga@rc.unesp.br

## **Regional dynamics and urban policy: an analysis of medium sized cities of Administrative Region of campinas/SP**

### **Abstract**

The process of internalization of development occurred in the state of Sao Paulo resulted in accelerated growth of intermediate cities leading to a pattern of development with sprawl, segregation and suburbanization. In this process stands the Administrative Region of Campinas, the hinterland region of higher growth and accumulating a larger number of medium-sized cities. Such questions imply the need for appropriate urban policies to confront these challenges, under risk to jeopardize the quality of life and environment of these cities. The implementation of the "Estatuto da Cidade" brings new perspectives for urban management in medium-sized cities. This study aims to evaluate the deployment of instruments of urban management in medium-sized cities in São Paulo, with emphasis on Administrative Region of Campinas, based on the "Profile of Brazilian Municipalities 2008" conducted by IBGE. The results point to a worrying situation, as it did not see a correlation between the deployment of these instruments and the size, growth and income in the mid-sized cities.

**Keywords:** regional dynamics; urban policies; medium sized cities

## **Introdução**

A partir da década de 1970, passa a ocorrer no Brasil um processo de desconcentração econômica do centro sul para os demais estados e regiões do país. Internamente a essa região, em especial no Estado de São Paulo, ocorre também um processo de desconcentração, em direção ao interior, no qual as cidades médias tornam-se pólos mais dinâmicos, e detrimento da Região Metropolitana de São Paulo.

As cidades médias tornam-se elementos de equilíbrio territorial no processo de reestruturação produtiva, num contexto em que as grandes cidades estão saturadas, e tornam-se alvos estratégicos do desenvolvimento territorial. Essa nova dimensão da urbanização faz com que tais cidades acabem por produzir processos socioespaciais típicos dos centros metropolitanos: expansão desordenada nas periferias, deterioração das áreas centrais, segregação residencial e violência urbana.

Nesse processo, a Região Administrativa de Campinas (RAC) teve papel destacado, tornando-se a principal região industrial do interior paulista e aquela que possui mais número de cidades de porte médio.

Desse modo, indaga-se sobre o papel da política urbana nas cidades médias nesse processo, sobretudo após a promulgação do Estatuto da Cidade, que promete uma mudança no pensar e gerir as cidades, que levaria a uma maior justiça social e espacial.

Assim, de modo a contribuir com esse debate, o presente trabalho efetua uma análise da implantação de instrumentos de gestão urbana nas cidades médias paulistas, como um indicador da adequação das respostas dadas pelas mesmas aos desafios colocados à política urbana pela nova dinâmica sócio-territorial.

## **As cidades médias na dinâmica urbano-regional brasileira**

No recente processo de desconcentração produtiva ocorrido no Brasil, as cidades médias tiveram um papel importante. Segundo Diniz (2000, p. 52), o processo de desconcentração regional da indústria ocorrido a partir do final da década de 1960, resultado das deseconomias externas das regiões metropolitanas do centro-sul (Rio de Janeiro e São Paulo), favoreceu o crescimento de uma rede de cidades médias em todo o território nacional.

É nesse contexto que a questão das cidades médias emerge no cenário da política urbana brasileira. Na década de 1970, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, do II PND, tinha como

umas de suas estratégias o Programa de Cidades Médias, uma tentativa de reorganização do território visando “desenvolver prioritariamente algumas cidades médias para refrear o crescimento das metrópoles e, à medida que as cidades são escolhidas no interior do território, levar para esses espaços subdesenvolvidos atividades e homens que permitam um desenvolvimento da economia regional” (ROCHEFORT, 1998, p.93). A questão das cidades médias estava focada em duas diretrizes: a desconcentração econômica e o desenvolvimento regional, através de pólos de desenvolvimento. Amorim Filho e Serra (2001) resumem a questão das cidades médias na década de 1970:

A procura de maior equilíbrio interurbano e urbano-regional, a necessidade de se interromper o fluxo migratório na direção das grandes cidades e metrópoles, a busca de maior eficiência para alguns ramos produtivos e a necessidade de multiplicação de postos avançados de expansão do sistema socioeconômico nacional são, a nosso ver, os principais objetivos – explícitos ou não - das políticas urbanas que centralizavam esforços no apoio ao desenvolvimento das cidades médias brasileiras. (AMORIM FILHO E SERRA, 2001, p. 9)

A partir da década de 1980, e principalmente na década de 1990, a cidade média ganha novo significado na dinâmica urbano-regional brasileira, no bojo do processo de globalização e suas manifestações territoriais. Andrade e Serra (2001-b), analisando a dinâmica de crescimento das cidades pequenas, médias e grandes no Brasil, no período 1970/2000, chegaram aos seguintes resultados, sintetizados na tabela 1.

**Tabela 1: Crescimento absoluto e participação dos municípios brasileiros no crescimento populacional urbano nacional, segundo classes de tamanho dos municípios – 1970/2000**

Classe de tamanho dos municípios (mil habitantes)	1970/1980		1980/1991		1991/2000	
	Crescimento Absoluto (mil hab.)	% do crescimento nacional	Crescimento Absoluto (mil hab.)	% do crescimento nacional	Crescimento Absoluto (mil hab.)	% do crescimento nacional
< 20	-1.087.668	-4,4	3.345.153	12,0	4.787.068	21,1
Entre 20 e 50	1.261.784	5,1	1.905.045	6,9	481.875	2,1
Entre 50 e 100	5.193.887	21,2	3.605.446	13,0	1.771.059	7,8
Entre 100 e 250	4.712.865	19,2	3.810.106	13,7	3.202.809	14,1
Entre 250 e 500	3.431.301	14,0	5.327.324	19,2	4.450.307	19,6
Entre 500 e 2 mil	7.755.122	31,6	4.713.194	15,0	2.149.249	9,5
> 2 mil	3.281.792	13,4	5.638.443	20,3	5.886.313	25,9
Total Brasil	24.549.083	100,0	27.804.710	100,0	22.728.681	100,0

Fonte: Andrade e Serra (2001-b)- Dados: IBGE/Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000. Elaboração: Roberto Braga

1) Os municípios com menos de 20 mil habitantes sofreram esvaziamento na década de 1970 e voltam a crescer nas décadas seguintes;

2) Os municípios com população entre 250 e 500 mil habitantes e os com população superior a 2 milhões de habitantes foram as únicas classes com incremento constante em todas as três décadas analisadas;

3) municípios com população entre 500 mil e 2 milhões de habitantes, que representaram o maior incremento populacional da década de 1970, nas décadas seguintes tornam-se bem menos dinâmicos, com incremento abaixo daqueles entre 100 e 250 mil habitantes na última década.

No estado de São Paulo, a desconcentração se deu de maneira intensa, numa dinâmica denominada por alguns autores de “interiorização do desenvolvimento”:

[...] a principal característica da rede urbana estadual, nas últimas décadas, é o crescimento de um número considerável de cidades médias no interior paulista, concentrando parcela crescente da população

(...) Pode-se dizer também que o processo de interiorização do desenvolvimento reforçou a articulação da rede urbana e engendrou as atuais estruturas existentes no interior paulista – onde são observadas duas regiões metropolitanas e diversas aglomerações urbanas - com a interiorização do padrão de urbanização articulado ao grande capital imobiliário e com a existência de contingentes de excluídos residentes tanto em pequenas cidades do interior como nas metrópoles, nas grandes e nas médias cidades, tudo isso acontecendo no mesmo espaço”.(CAIADO, 1995, p. 51 - 52)

Do ponto de vista da interiorização da indústria, a tendência também é o fortalecimento das cidades médias:

É no interior paulista que se encontram as maiores possibilidades do crescimento da indústria. Mas este processo também não irá se refletir em todo o território paulista. Os maiores ganhos ficarão por conta da rede de cidades médias localizadas ao longo dos grandes eixos de circulação da malha viária do interior. (NEGRI e PACHECO, 1994, p. 77)

Entre 1991 e 2000, os municípios de porte médio (entre 100 e 500 mil habitantes) do interior paulista cresceram num ritmo superior ao da Grande São Paulo: 17,7% contra 13,9% em todo o período. Isso implica uma nova visão sobre as cidades médias: se até então elas foram pensadas como válvula de escape e solução para a saturação das metrópoles, hoje são elas próprias objetos de um crescimento acelerado, que faz com que se reproduzam, em certa medida, os problemas das áreas metropolitanas. Nesse sentido, vale assinalar a opinião de Andrade e Serra (2001b)

É indubitável que o ritmo de crescimento das cidades médias de 1970 resultou na formação de periferias e entornos vinculados àquelas cidades, exigindo, portanto, para maior precisão analítica, que a investigação do desenvolvimento urbano nacional incorpore essas ‘novas territorialidades (ANDRADE E SERRA, 2001b, p. 167)

## A questão urbana nas cidades médias

Em face da dinâmica recente das cidades de porte médio, indaga-se sobre as consequências desse crescimento acelerado sobre os problemas socioespaciais. Em que medida estariam se reproduzindo nessas cidades os problemas típicos das áreas metropolitanas? A tabela 2 apresenta alguns indicadores sobre o que pode estar acontecendo.

Considerando os municípios de porte médio, nesse caso aqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, alguns fatos podem ser destacados. Primeiro, apresentam um crescimento maior do que os de maior porte; segundo, o percentual de municípios com cortiço é cerca da metade das cidades maiores, o que indica que o processo de deterioração das áreas centrais é menos intenso, no entanto o número é significativo; terceiro, o percentual de municípios com habitação em áreas de risco e com favelas é bastante próximo aos das cidades de maior porte e; por último, o percentual de municípios com loteamentos irregulares é maior nesse estrato do que no de maior porte, o que indica que o processo de crescimento, além de intenso, está se dando de maneira desordenada. Tais indicadores levam a supor que os processos de segregação e exclusão metropolitanos podem estar se reproduzindo de alguma maneira nas cidades médias.

O diagnóstico apontado na pesquisa IPEA/IBGE/NESUR sobre a caracterização e tendência da rede urbana no Brasil corrobora tais avaliações:

O processo de interiorização do desenvolvimento, ocorrido em diversas áreas da Região Sudeste, reforçou a articulação da rede urbana e engendrou as atuais estruturas espaciais existentes, onde são observadas – além das Regiões Metropolitanas e das capitais – diversas aglomerações urbanas. Essa interiorização engendrou um padrão de urbanização articulado ao grande capital imobiliário e à existência de contingentes de excluídos, residentes tanto em pequenas cidades do interior, como nas metrópoles, nas grandes e nas médias cidades”. (IPEA/IBGE/NESUR, 1999, p. 183)

**Tabela 2:** Brasil - Taxa de crescimento e condições de habitação nos municípios por classes de população – 2000

Classes de população (mil hab.)	Taxa de crescimento anual 1991/2000 (%)	% dos municípios que possuem cortiços (1999)	% dos municípios que possuem favelas ou assemelhados (1999)	% dos municípios que possuem habitação em área de risco (1999)	% dos municípios que possuem loteamentos irregulares (1999)
Até 20	- 0,07	6,22	19,51	20,53	36,46
De 20 a 100	0,77	16,28	43,79	45,93	59,84
De 100 a 500	1,91	34,20	79,27	77,72	88,08
Acima de 500	1,41	61,29	96,77	87,10	87,10
Brasil	0,25	9,82	27,62	28,75	43,93

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos – SNIU-2000 / Organizado por: Roberto Braga

No que se refere às cidades médias paulistas, o processo parece não ser diferente. Os dados da tabela 3, mais recentes, mostram que as condições de habitação nas cidades médias estão bastante próximas daquelas das cidades grandes: 75% possuem favelas, cortiços e loteamentos irregulares.

**Tabela 3:** Estado de São Paulo - Taxa de crescimento e condições de habitação nos municípios por classes de população – 2008

Classes de população (mil hab.)	% dos municípios que possuem favelas ou assemelhados (2008)	% dos municípios que possuem cortiços (2008)	% dos municípios que possuem loteamentos irregulares (2008)
Até 20	16,2	18,7	41,5
De 20 a 100	48,5	54,5	71,9
De 100 a 500	75,8	75,8	75,8
Acima de 500	100,0	77,8	88,9
Estado de São Paulo	31,5	34,0	54,4

Fonte: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros 2008.  
Elaboração: Roberto Braga.

Tais dados reforçam a importância de se avaliar como o poder público local vem enfrentando nessas cidades tais desafios, sobretudo



na implantação do Estatuto da Cidade e seus instrumentos, como o Plano Diretor.

### **A política urbana e seus instrumentos**

A política de desenvolvimento urbano no Brasil é regida, desde 2001, pela lei 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, cuja elaboração está prevista na Constituição Federal de 1988. A instituição de uma lei federal de desenvolvimento urbano já era demandada desde a década de 1960, quando da discussão das reformas de base no governo João Goulart, no âmbito da idéia de uma “reforma urbana”. Com o advento do regime militar, obliterou-se a questão da reforma urbana e da criação de um ordenamento geral para as cidades, com uma política pautada em mecanismos pontuais como o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, criado em 1964 e extinto em 1974) e o BNH (Banco Nacional da Habitação, criado em 1964 e extinto em 1986).

O primeiro instrumento de política urbana de alcance mais amplo e com poderes de ordenamento do crescimento urbano será a Lei 6664/79, que passa a disciplinar o parcelamento do solo para fins urbanos, impondo restrições urbanísticas e ambientais ao processo de expansão urbana. No entanto tal ordenamento chega demasiado tarde, posteriormente à explosão urbana verificada entre as 1950 e 1980, período em que a taxa de urbanização brasileira passa de 36% para 67%. Um das conseqüências foi o crescimento descontrolado das periferias das cidades, sobretudo nas áreas metropolitanas.

Com a redemocratização e o processo constituinte em 1987, retoma-se a questão da reforma urbana e da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento urbano. A Constituição de 1988 consagra o princípio da função social da propriedade com o fundamento da política urbana e institucionaliza a figura do plano diretor como instrumento básico da política urbana, que passa a ser obrigatório às cidades com mais de 20 mil habitantes e cria as figuras da utilização compulsória, do IPTU progressivo e da desapropriação como instrumentos de sanção à especulação imobiliária. No entanto, tais instrumentos acabam por não se consubstanciar devido à necessidade da regulamentação desses dispositivos constitucionais, o que só vem a ocorrer em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Com o advento do Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade dos planos diretores passa a ser efetiva, tendo os municípios com mais de 20 mil habitantes o prazo de até outubro de 2006 para a sua elaboração. Desse modo, somam-se aos dispositivos tradicionais de gestão urbana,

como as leis de zoneamento, códigos de postura, leis de parcelamento do solo e códigos de obras, uma série de novos mecanismos como, o IPTU progressivo, a participação popular e os Conselhos de Desenvolvimento Urbano, o Estudo de Impacto de Vizinhança, as Zonas de Especiais de Interesse Social, a outorga onerosa do direito de Construir e a Concessão Especial de Uso, entre outros.

### **As cidades de porte médio da Região Administrativa de Campinas**

Nas últimas décadas, a dinâmica do processo de reestruturação produtiva no estado de São Paulo tem implicado mudanças importantes na dinâmica da rede urbana, principalmente no sentido de uma maior urbanização do Interior e de uma maior concentração da população em cidades de porte médio, aqui consideradas como aquelas com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, seguindo a classificação adotada em estudos realizados no âmbito do IPEA (ANDRADE e SERRA, 2001). O estado de São Paulo possui um total de 62 cidades de porte médio, das quais cerca de um terço está na Grande São Paulo. Dentre as regiões do Interior, a de Campinas é a que concentra o maior número de cidades de porte médio, 14 ao todo, correspondendo a cerca de um quarto das cidades médias paulistas (tabela 4)

**Tabela 4:** Cidades de porte médio paulistas por região administrativa

Região Administrativa	Quantidade de cidades médias (2007)	
	Abs.	%
Região Metropolitana de S. Paulo	20	32,3
Campinas	14	22,6
São Jose do Rio Preto	6	9,7
Sorocaba	6	9,7
Santos	5	8,1
Araçatuba	2	3,2
Bauru	2	3,2
Central	2	3,2
Barretos	1	1,6
Franca	1	1,6
Marília	1	1,6
Presidente Prudente	1	1,6
Ribeirão Preto	1	1,6
Total	62	100,0

Elaboração: Roberto Braga

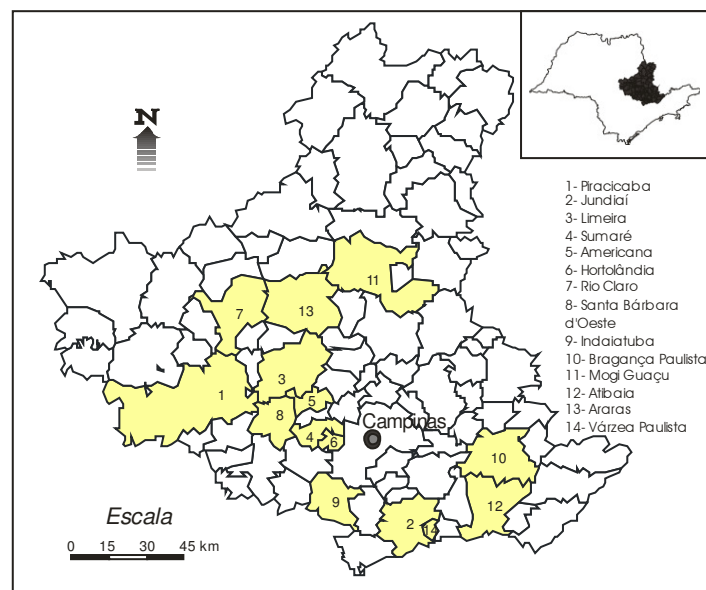
Das 14 cidades de porte médio da RAC, as maiores são: Piracicaba, com 358 mil habitantes, Jundiaí, com 342 mil habitantes, Limeira, com 272 mil habitantes e Sumaré, com 228 mil habitantes (tabela 5). Essas cidades encontram-se, em sua maioria, no entorno da cidade de Campinas, nos vetores sudeste e noroeste, sobretudo na faixa de influência do sistema de rodovias Anhanguera-Bandeirantes, principal eixo de desenvolvimento do interior paulista (figura 1).

**Tabela 5:** Região Administrativa de Campinas – SP – cidades de porte médio

<b>N.</b>	<b>Município</b>	<b>Região Administrativa</b>	<b>População em 2007</b>
1	Piracicaba	Campinas	358.108
2	Jundiaí	Campinas	342.983
3	Limeira	Campinas	272.734
4	Sumaré	Campinas	228.696
5	Americana	Campinas	199.094
6	Hortolândia	Campinas	190.781
7	Rio Claro	Campinas	185.421
8	Santa Bárbara d'Oeste	Campinas	184.318
9	Indaiatuba	Campinas	173.508
10	Bragança Paulista	Campinas	136.264
11	Mogi Guaçu	Campinas	131.879
12	Atibaia	Campinas	119.029
13	Araras	Campinas	108.683
14	Várzea Paulista	Campinas	100.416

Fonte: IBGE – Elaboração: Roberto Braga.

**Figura 1:** Região Administrativa de Campinas – SP. Municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes em 2007. Elaboração: Roberto Braga



Entre 1980 e 2007, o número de municípios paulistas de porte médio mais do que dobra, passando de 30 para 62 (tabela 6), chegando a quase 10% do total de municípios. Na RAC, no mesmo período, observou-se um movimento na mesma direção, porém com maior intensidade, com o número de cidades médias passando de 6 para 14, chegando a mais de 15% do total de municípios, um índice bem superior ao estadual (tabela 7).

**Tabela 6:** Estado de São Paulo - Número de municípios por estratos de tamanho de população

Classe	1980		1991		2000		2007	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>Menos de 20 mil</b>	398	69.7	370	64.7	411	63.7	407	63.1
<b>20 a 100 mil</b>	139	24.3	153	26.7	172	26.7	167	25.9
<b>100 a 500 mil</b>	30	5.3	43	7.5	54	8.4	62	9.6
<b>Mais de 500 mil</b>	4	0.7	6	1.0	8	1.2	9	1.4
<b>Total</b>	<b>571</b>	<b>100.0</b>	<b>572</b>	<b>100.0</b>	<b>645</b>	<b>100.0</b>	<b>645</b>	<b>100.0</b>

Elaboração: Roberto Braga

**Tabela 7: Região Administrativa de Campinas – SP - Número de municípios por estratos de tamanho de população**

Classe	1980		1991		2000		2007	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>Menos de 20 mil</b>	48	57,8	41	49,4	40	44,4	38	42,2
<b>20 a 100 mil</b>	28	33,7	31	37,3	36	40,0	37	41,1
<b>100 a 500 mil</b>	6	7,2	10	12,0	13	14,4	14	15,6
<b>Mais de 500 mil</b>	1	1,2	1	1,2	1	1,1	1	1,1
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>100,0</b>	<b>83</b>	<b>100,0</b>	<b>90</b>	<b>100,0</b>	<b>90</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE – Censos Demográficos. Elaboração: Roberto Braga

Do mesmo modo, o percentual de população residente nesta faixa de cidades, aumentou significativamente, acima do percentual relativo às cidades de grande porte (acima de 500 mil habitantes). Entre 1980 e 2007, o percentual de pessoas residentes em municípios de médio porte passa de 24% para 31%, enquanto que para os de grande porte, de 40 para 42% (tabela 8). Na RAC também ocorre processo semelhante, mas com índices bastante superiores. No mesmo período o percentual de população residente em municípios de porte médio passa de 29% para 46% (tabela 9). Tais observações demonstram que o peso das cidades de porte médio na rede urbana regional é substancialmente superior ao da rede estadual.

**Tabela 8: Estado de São Paulo - Distribuição da população segundo estratos de tamanho de município**

Classe	1980		1991		2000		2007	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>Menos de 20 mil</b>	3103034	12.4	3006659	9.5	3023821	8.2	3103733	7.8
<b>20 a 100 mil</b>	5673699	22.7	6827474	21.6	7486741	20.2	7181567	18.0
<b>100 a 500 mil</b>	6021757	24.0	8721037	27.6	10996139	29.7	12539005	31.5
<b>Mais de 500 mil</b>	10243584	40.9	13033755	41.2	15525702	42,1	17013822	42.7
<b>Total</b>	<b>25042074</b>	<b>100.0</b>	<b>31588925</b>	<b>100.0</b>	<b>37032403</b>	<b>100.0</b>	<b>39838127</b>	<b>100.0</b>

Fonte: IBGE – Censos Demográficos. Elaboração: Roberto Braga.

**Tabela 9:** Região Administrativa de Campinas – SP - Distribuição da população segundo estratos de tamanho de município

Classe	1980		1991		2000		2007	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Menos de 20 mil	426673	13,3	419332	9,5	397822	7,4	389197	6,6
20 a 100 mil	1163598	36,2	1379963	31,3	1643045	30,5	1752514	29,6
100 a 500 mil	957728	29,8	1762473	40,0	2383541	44,2	2731914	46,2
Mais de 500 mil	664566	20,7	847595	19,2	969396	18,0	1039297	17,6
Total	3212565	100,0	4409363	100,0	5393804	100,0	5912922	100,0

Fonte: IBGE – Censos Demográficos. Elaboração: Roberto Braga.

Considerando as taxas de crescimento da população, observa-se que o estrato dos municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes que vem apresentando, desde a década de 1990, taxas bem superiores aos demais (tabela 7). Entre 1991 e 2000, sua taxa de crescimento foi de 2,61% ao ano, bem acima dos de maior porte que foi de 1,96%. Na década seguinte a tendência é mantida, com uma taxa anual de 1,32% contra apenas 0,92% nas cidades de grande porte. Na RAC observa-se tendência semelhante e com maior intensidade. As cidades médias da RAC apresentam taxas de crescimento bastante superiores às outras categorias e também com relação as cidades médias do Estado como um todo, crescendo a índices de 3,41% ao ano entre 1991 e 2000, e 1,97% ao ano entre 2000 e 2007 (tabela 10).

**Tabela 10:** Estado de São Paulo e Região Administrativa de Campinas - Taxa de crescimento geométrico anual por estratos de população municipal – 1991/2000 e 2000/2007

Classe de população	1991-2000 (% a.a.)		2000-2007 (% a.a.)	
	Estado	R.A. Campinas	Estado	R.A. Campinas
Menos de 20 mil	0.06	-0,58	0.26	-0,31
20 a 100 mil	1.03	1,96	-0.42	0,93
100 a 500 mil	2.61	3,41	1.32	1,97
Mais de 500 mil	1.96	1,50	0.92	1,00
Total	1.78	2,26	0.73	1,32

Elaboração: Roberto Braga

## **Os instrumentos de política urbana nas cidades médias paulistas**

A análise da implantação dos instrumentos de política urbana foi feita com base nos dados da pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros 2008” realizada pelo IBGE. Foi feita a comparação dos municípios de porte médio com os de população superior a 20 mil habitantes, limite a partir do qual é obrigatória a elaboração do plano diretor, conforme a Constituição Federal. O indicador foi a existência ou não dos seguintes instrumentos: Conselho de política urbana, Lei de Parcelamento do solo, Lei de zoneamento, Código de obras, Lei do solo Criado, Lei de Contribuição de melhoria, Lei de Operação urbana consorciada, Lei de Estudo de Impacto de Vizinhança, Plano Diretor e Plano de Habitação.

Como era de se esperar, devido à compulsoriedade, o instrumento com maior presença foi o Plano Diretor, tanto em nível estadual quanto no nível regional (RAC), presente em 100% das cidades médias. Os demais instrumentos com maior percentual de implantação para as cidades médias da RAC foram: a Lei de parcelamento do solo e a Lei de Zoneamento, ambos com 93%, seguido do Código de Obras, com 71%. Para o grupo dos municípios acima de 20 mil habitantes, mantêm-se os mesmo instrumentos, mas com percentuais inferiores, 90%, 81% e 72%. Esses são os instrumentos tradicionais de gestão, que já faziam parte do aparato legal dos municípios, mesmo antes do Estatuto da Cidade. Em linhas gerais os municípios de porte médio da RAC apresentam percentuais superiores aos estaduais na adoção dos instrumentos de gestão urbana, com exceção do Código de obras, cujo índice regional é de 71%, contra 73% para o estadual. No entanto a diferença é pequena.

Com relação aos novos instrumentos de gestão urbana, os municípios da RAC apresentaram um maior diferencial em relação aos índices estaduais, com destaque para o “Conselho de Política Urbana”, com 64% para a RAC, contra 51% estadual, e o “Estudo de Impacto de Vizinhança, com 57% para a RAC, contra 39% estaduais. Observa-se, portanto, que nos municípios de porte médio da RAC o percentual de adoção dos novos instrumentos de gestão urbana é superior em relação aos instrumentos tradicionais de gestão do que um percentual de adoção dos novos



**Tabela 11:** Estado de São Paulo e Região Administrativa de Campinas - Existência de instrumentos de gestão urbana municípios com mais de 20 mil habitantes e municípios de médio porte – 2008

Instrumento de Gestão Urbana	Municípios acima de 20 mil habitantes				Municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes			
	Estado		R. Adm. Campinas		Estado		R. Adm. Campinas	
	Abs.	Perc.	Abs.	Perc.	Abs.	Perc.	Abs.	Perc.
Novos Instrumentos								
Conselho de política urbana	102	43%	24	46%	32	51%	9	64%
Lei de Estudo de Impacto de Vizinhança	84	35%	23	44%	24	39%	8	57%
Lei do solo Criado	86	36%	21	40%	24	39%	6	43%
Lei de Operação urbana consorciada	59	25%	10	19%	16	26%	5	36%
Plano de habitação	32	13%	9	17%	11	18%	3	21%
Média – Novos instr.	72,6	0,304	17,4	0,332	21,4	0,346	6,2	0,442
Instrumentos Tradicionais								
Plano Diretor	227	95%	49	94%	62	100%	14	100%
Lei de Parcelamento do solo	197	83%	47	90%	55	89%	13	93%
Lei de zoneamento	179	75%	42	81%	55	89%	13	93%
Lei de Contribuição de melhoria	160	67%	38	73%	40	65%	11	79%
Código de obras	176	74%	37	71%	45	73%	10	71%
Média – Instr. Tradicionais	187,8	0,788	42,6	0,818	51,4	0,832	12,2	0,872
Total de Municípios	238	100%	52	100%	62	100%	14	100%

Fonte: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros 2008.

Elaboração: Roberto Braga.

Outra forma de avaliação foi a correlação entre o número de instrumentos de gestão urbana adotado pelas cidades médias e algumas variáveis explicativas, como tamanho da população, taxa de crescimento demográfico e Produto Interno Bruto dos municípios.

Adotou-se o coeficiente de correlação linear de Pearson, que mede o grau de relação entre variáveis, no caso, a variável dependente: quantidade de instrumentos de gestão urbana adotados e as variáveis independentes: população, taxa de crescimento demográfico e PIB per capita. O coeficiente de Pearson varia entre -1 e 1, em que o valor -1 demonstra uma correlação negativa perfeita, o valor 1 demonstra uma correlação positiva perfeita e o valor 0 demonstra inexistência de correlação linear entre as variáveis e os valores intermediários demonstram os diversos níveis de correlação, conforme descritos no Quadro 1.

**Quadro 1:** Coeficiente de Pearson – Escala de níveis de correlação

+ 1,00	Correlação Positiva Perfeita
+ 0,70 a 0,99	Correlação Positiva Muito Forte
+ 0,50 a 0,69	Correlação Positiva Substancial
+ 0,30 a 0,49	Correlação Positiva Moderada
+ 0,10 a 0,29	Correlação Positiva Baixa
+ 0,01 a 0,09	Correlação Positiva Ínfima
0,00	Correlação Inexistente
0,01 a 0,09	Correlação Negativa Ínfima
0,10 a 0,29	Correlação Negativa Baixa
0,30 a 0,49	Correlação Negativa Moderada
0,50 a 0,69	Correlação Negativa Substancial
0,70 a 0,99	Correlação Negativa Muito Forte
1,00	Correlação Negativa Perfeita

Os resultados (tabela 12) apresentam níveis muito baixos de correlação, sendo que os índices apresentados pelas cidades médias da RAC são superiores aos das cidades médias paulistas como um todo, com exceção ao IDH municipal de 2000, no qual a RAC apresenta uma correlação negativa ínfima e a Estado apresenta correlação positiva ínfima. O maior índice de correlação se deu entre a taxa de crescimento demográfico das cidades médias da RAC entre 2000 e 2007, com um índice de 0,338, o que significa apenas uma correlação moderada. No entanto se comparamos com a mesma correlação para as cidades médias do estado, que apresentou uma correlação negativa ínfima (-0,099), podemos ver que as cidades médias da RAC apresentam um diferencial em relação à média estadual. Do mesmo modo podemos comparar a correlação entre a variável PIB per capita, que apresentou correlação positiva baixa para as cidades médias da RAC e correlação negativa baixa, para as cidades médias estaduais. Isso demonstra novamente uma maior correlação entre política urbana

e a dinâmica populacional e econômica nas cidades médias da RAC, em relação ao Estado como um todo.

Deve-se observar, no entanto, que os índices de correlação são muito baixos, tanto para a RAC, quanto para o Estado de São Paulo, o que pode indicar que a explicação do desempenho das políticas urbanas está mais em variáveis de caráter político, ou mesmo cultural, e não econômicas e urbanísticas.

**Tabela 12:** Estado de São Paulo - Correlação linear simples entre o número de instrumentos de gestão urbana e a população, a taxa de crescimento e PIB per capita dos municípios segundo estratos de população

	Tamanho da População (2007)		Taxa de crescimento demográfico (2000/2007)		PIB per capita (2006)		IDH-M 2000	
	Estado	RAC	Estado	RAC	Estado	RAC	Estado	RAC
<b>Municípios acima de 20 mil hab.</b>	0,152	0,044	0,030	0,113	0,023	-0,051	0,254	0,219
<b>Municípios entre 100 e 500 mil habitantes</b>	0,035	0,141	-0,091	0,338	-0,149	0,189	0,059	-0,099

Elaboração: Roberto Braga.

## Conclusões

Os resultados da pesquisa apontam algumas tendências. Primeiramente, é notável são as baixas correlações entre a adoção dos instrumentos de gestão urbana e variáveis tão significativas quanto o porte populacional, a taxa de crescimento e o PIB per capita. Isso leva a crer que ocorre uma falta de percepção quanto às conseqüências do crescimento urbano e a necessidade de seu ordenamento em boa parte dessas cidades. Do mesmo modo a baixa incidência dos conselhos municipais de desenvolvimento urbano leva a crer que o processo de elaboração dos Planos diretores tenha sido menos participativa do que assim determina o Estatuto da Cidade e requer uma política urbana realmente voltada para os reclamos da cidadania.

As cidades de porte médio tornaram-se pólos dinâmicos da rede urbana paulista e focos do processo de reestruturação produtiva, sobretudo na Região Administrativa de Campinas. Tal condição não foi acompanhada das medidas necessárias no campo da política urbana, o

que implica o desaparecimento institucional para o enfrentamento dos desafios da urbanização acelerada. O advento do Estatuto da Cidade, embora tenha levado à massificação dos Planos Diretores nessas cidades, não implicou a adoção generalizada de seus instrumentos acessórios mais importantes, o que leva ao questionamento da efetividade dos Planos na condução do ordenamento urbano nesses municípios. Por fim, conclui-se que os dados indicam a ocorrência de um descompasso entre a dinâmica regional e a política urbana, no que se refere às cidades de porte médio da Região Administrativa de Campinas.

### Referências

AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson A., SERRA, Rodrigo V. **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ANDRADE, T. A.; LODDER, C.A. **Sistema urbano e cidades médias no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.

ANDRADE, Thompson A.; SERRA, Rodrigo V., SANTOS, Denis Paulo dos. **Pobreza nas Cidades Médias**. Available: <http://www.nemesis.org.br/t9.htm>. 2000.

ANDRADE, Thompson A.; SERRA, Rodrigo V. **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ANDRADE, Thompson A.; SERRA, Rodrigo V. O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período 1970/2000. in ANDRADE, Thompson A.; SERRA, Rodrigo V. **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001-b

BRAGA, Roberto. Política urbana, política fiscal e pacto federativo: limites e perspectivas do Estatuto da Cidade no contexto da reforma do estado. **Anais do VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Investigadores sobre Globalização e Território**. Rio de Janeiro, 2004.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu F. de (orgs.). **Estatuto da Cidade: Política urbana e Cidadania**. Rio Claro: UNESP-LPM, 2000.

BRASIL. **Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis/ Caixa Econômica Federal, 2001.

CAIADO, Aurílio Sérgio Costa. Dinâmica Socioespacial e a Rede Urbana Paulista. **São Paulo em Perspectiva**, vol 9, n 3, jul-set, 1995.

CAIADO, Sérgio Costa. Metrôpoles, cidades médias e pequenos municípios paulistas: estudo comparado sobre qualidade de vida e dinâmica espacial. In: PATARRA, Neide et all, **Migração, condições de vida e dinâmica urbana: São Paulo 1980-1993**. Campinas: IE-UNICAP, 1997.

DINIZ, Clélio Campolina, Impactos territoriais da reestruturação produtiva In. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.) **O futuro das metrôpoles: desigualdade e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000.

DINIZ, Clélio Campolina. A Nova Configuração Urbano-Industrial no Brasil. In: A. Kon (org.), **Unidade e Fragmentação: A Questão Regional no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

IBGE. **Regiões de influência das Cidades – 1993**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA/IBGE/NESUR-UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: Unicamp-IE, 2 v, 1999.

NEGRI, Barjas; PACHECO, Carlos Américo. Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimensão espacial da indústria paulista. **Espaço & Debates**, Ano XIV, n. 38, 1994.

OLIVEIRA, Antonio Francisco de. **Política urbana brasileira e cidades médias**. Dissertação de Mestrado. Recife: UFPB, 1988.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.) **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

ROCHFORT, Michel **Redes e Sistemas Ensinando sobre o Urbano e a Região São Paulo**: Hucitec 1998.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.) **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Pólis/Max Limonad. 1999.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2002.

**Agradecimentos**

Trabalho elaborado com o apoio da FAPESP e do CNPq.