

REDEFINIÇÃO DO CONCEITO DE URBANO E RURAL

APRESENTAÇÃO

O IPARDES - Fundação Edison Vieira e o Ministério do Interior sob a interveniência do Conselho de Desenvolvimento Urbano - CNDU firmaram o convênio 006.225.31/1982 com o objetivo de elaborar dois estudos: **Nova Configuração Espacial do Paraná**, concluído no início deste ano, e **Redefinição dos Conceitos de Urbano e Rural**, ora apresentado.

Para a realização deste trabalho, foram contratados pelo IPARDES, com a anuência do CNDU, os seguintes técnicos: Lysia Maria Cavalcanti Bernardes, geógrafa (coordenadora); Sérgio Roberto Lordello dos Santos, arquiteto; e Fernando Cavalcanti Nalcacer, advogado.

Curitiba, setembro de 1983

ÍNDICE

	<u>PG</u>
1. INTRODUÇÃO	1
2. CONCEITUAÇÃO DO URBANO E DO RURAL	16
3. OS CONCEITOS LEGAIS DE URBANO E RURAL :	14
4. UNIFORMIZAÇÃO DO CRITÉRIO ADMINISTRATIVO E SEUS DESDOBRAMENTOS	25
5. INOBSERVÂNCIA DE CRITÉRIOS DE DELIMITAÇÃO DO URBANO	46
6. SUBSÍDIOS PARA A REDEFINIÇÃO DO URBANO	54
7. CONCLUSÃO E PROPOSIÇÕES	69
8. ANEXOS.	75

1. INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

A inadequação da definição de urbano, hoje vinculada no Brasil à condição administrativa dos aglomerados, é amplamente reconhecida por todos — planejadores, políticos, administradores e estudiosos do fato urbano no Brasil — e as implicações negativas da sobrevivência dessa caracterização oficial vem se multiplicando e se agravando, à medida em que a urbanização brasileira adquire dimensões novas e sua expressão espacial assume feições e características distintas da cidade tradicional.

À periferização acelerada ou favelização das áreas circundantes às cidades e aglomerações dinâmicas de porte intermediário, como daquelas que constituem o anel externo das regiões metropolitanas, reportam-se o abandono da atividade rural e a formação dos estoques de terra aguardando maior valorização para sua incorporação ao processo de loteamento. Analogamente, a demanda de áreas para lazer, em particular ao longo do litoral, e a valorização daí decorrente, se refletem na multiplicação desmedida de loteamentos e outros empreendimentos imobiliários que fazem recuar os usos agrícolas, deslocam a população autóctone e resultam em densidades de ocupação extremamente baixas, tendo também como contrapartida a proliferação de aglomerados periféricos de sub-habitacões, que já não são privilégio das grandes aglomerações.

No extremo oposto das escalas de urbanização, em redor das pequenas cidades ou vilas, o mesmo quadro se reproduz: a periferia dos núcleos consolidados é ocupada de forma desordenada e esparsa, em parte como decorrência da nova função adquirida por esses aglomerados urbanos de pequeno porte, a de residência da mão-de-obra, voltada para a zona rural circunvizinha ou a cidade dinâmica mais próxima. Função equivalente é desempenhada pelas cidades, vilas e os grandes povoados das regiões da fronteira agrícola, nas quais se reproduzem formas de ocupação que caracterizam as periferias das áreas urbanas consolidadas, pois, se em certos casos esses embriões urbanos atuam como núcleos de apoio às áreas rurais vizinhas, em muitos outros eles não são mais do que núcleos-dormitórios da população empregada no campo, dotados apenas de funções residenciais mínimas.

Os conceitos de Zona Urbana e Zona Rural, com implicações diretas sobre o

campo tributário e o do urbanismo estão, pois, a requerer uma revisão ou redefinição que, respeitada a competência municipal, melhor atenda aos interesses dos três níveis de governo e venha a embasar ações mais efetivas voltadas para o ordenamento do uso do solo e o atendimento das necessidades da população que, no decorrer das últimas décadas, abandonou maciçamente o campo e veio se instalar nas áreas urbanas ou suas proximidades.

O que se deve buscar, à vista da complexidade da questão, é o estabelecimento de novas bases para uma definição de urbano, aplicáveis no campo tributário e no campo urbanístico, as quais possam ser desdobradas e adequadas à realidade brasileira, sem que se faça necessário modificar a divisão territorial em vigor ou classificar os municípios diferenciando suas competências.

Com este fim, não basta rever a legislação tributária ou instituir normas para a definição formal do que seja área urbana ou de expansão urbana, figura introduzida na legislação federal mas ainda não incorporada pela maioria dos municípios. Fazem-se necessárias uma série de medidas que, articuladamente e integrando os três níveis de governo, orientem a reformulação do conceito de urbano e venham a embasar a delimitação dos espaços a serem rotulados como áreas urbanas e áreas de expansão urbana.

A questão da inadequação da definição de urbano e rural, sempre focalizada tendo em conta a necessidade de revisão de perímetro delimitadores das áreas urbanas, também deve ser examinada, na escala mais baixa da urbanização, quanto ao estabelecimento de critérios mínimos para que um aglomerado populacional possa ser ou não reconhecido como urbano.

Entretanto, quaisquer que sejam os critérios que venham a ser adotados para definir o patamar mínimo para um aglomerado urbano ser reconhecido como cidade, ainda se colocará o problema da validade de serem tais aglomerados enquadrados oficialmente em uma mesma categoria que as grandes metrópoles.

Esse problema, que não é apenas brasileiro e, a rigor, sempre existiu — às grandes cidades primazes se opondo uma verdadeira nebulosa de pequenos núcleos urbanos, dotados da mesma condições — também deverá ser

examinado no corpo deste trabalho.

A par da revisão da definição de urbano e rural, voltada para o estabelecimento de novos parâmetros para a elevação de um aglomerado à condição de cidade e à demarcação de áreas urbanas (e de expansão urbana), também deverá ser retomada no estudo aqui apresentado a questão da relação entre ser urbano e ser sede distrital ou municipal, isto é, ser vila ou cidade, admitindo-se que possam ser dissociados esses conceitos.

O problema da inadequação da definição de urbano e rural, que como foi assinalado se apresenta sob as formas as mais diversas, coloca-se como uma questão básica, cujo equacionamento não pode ser procedido sem ter em conta as especificidades que apresenta, de uma a outra Região ou Estado, ou nas diferentes escalas de urbanização, impondo-se, portanto, o abandono de proposições simétricas, aplicáveis a todos os municípios e todos os aglomerados urbanos do país.

Ao introduzir a questão da revisão dos critérios da delimitação de urbano e rural, deve-se deixar claro, igualmente, não ser válida uma definição estática e precisa das categorias urbano e rural que não leve em consideração as variáveis tempo e espaço. Mesmo porque a dicotomia rural—urbano, tão própria da economia monocultora agrário-exportadora até 50 anos atrás, perde gradualmente seu sentido à medida em que, hoje, as relações econômicas entre cidade e campo vão se tornando mais complexas para além da simples troca de alimentos por serviços. A interdependência dessas funções e sua interpenetração espacial, atual e dinâmica, torna sem sentido, para efeitos práticos, qualquer tentativa de encerrar em categorias estáticas os dois conceitos.

Dessa forma, há que ter em conta, como limitações iniciais a uma conceitualização de urbano e rural, de um lado a impossibilidade e inoperância de uma categorização que se pretenda seja precisa e, de outro, a característica específica da realidade brasileira, onde as duas funções se revestem das mais variadas gamas de combinações, dependendo da região objeto de análise e, também, a nível local, entre aglomerados de porte e de funções diferentes.

O presente estudo tem como ponto de partida o reconhecimento da inadequação do conceito de urbano em vigor no País, inadequação esta que se agrava de modo acentuado face à dimensão da urbanização brasileira e à diversidade das formas que vem assumindo sua expressão espacial — que se contrapõe à dicotomia tradicional de urbano e rural — e se propõe analisar a questão em vários dos seus aspectos e indicar alternativas para o encaminhamento de soluções que viabilizem o ordenamento mais racional do quadro territorial brasileiro.

Como premissas básicas, reconhece-se fundamental que sejam respeitados os direitos dos Estados de disporem sobre sua organização territorial e dos municípios de estabelecerem e demarcarem suas áreas urbanas e sendo indispensável que a revisão em causa deva ter como objetivo maior criar condições para a racionalização da ação governamental, de modo a assegurar a melhoria das condições de vida da população que vive em aglomerados, independentemente da natureza intrínseca e das funções dessas localidades.

Assim orientado, o estudo aqui apresentado deverá discutir e propor alternativas para: a) a adoção de normas gerais destinadas à redefinição de urbano e rural; b) procedimentos a serem adotados em etapa posterior, na qual serão discutidos os instrumentos propostos.

2. A CONCEITUAÇÃO DO URBANO
E DO RURAL

2. A CONCEITUAÇÃO DO URBANO E DO RURAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A conceituação de "urbano" tem merecido a atenção de um sem número de autores, especialistas na matéria, principalmente geógrafos. Mais intensamente nos últimos vinte anos, muito se tem escrito no campo urbano da Geografia, da Sociologia e da Economia na tentativa de precisar um conceito que permita compreender a realidade tratada, a qual se estende e se torna internamente mais complexa a cada dia, na medida da complexidade crescente das relações sociais e econômicas.

O conceito tradicional de urbano refere-se à concentração, num ponto do espaço, de edificações e de pessoas que não exerçam atividades rurais ou o façam em proporção não significativa em relação às atividades ditas urbanas, desempenhadas no interior do nucleamento resultante dessa concentração.

Mais próximas ou mais distantes da realidade concreta, as várias conceituações de cidade esbarram, invariavelmente, quer na impossibilidade de encerrar no conceito a complexidade do fenômeno, geralmente abandonando variáveis igualmente pertinentes na sua explicação, quer em problemas operacionais para sua medição.

As diferenças entre o urbano e o rural tão facilmente identificáveis, na aparência e ao nível do senso comum, a rigor, são muito difíceis de precisar tanto em termos acadêmicos como operacionais. Não há definições oficiais de urbano rigorosamente idênticas, como variam, no plano acadêmico os conceitos de cidade e de urbanização. Aliás, tanto quanto a própria realidade urbana, os conceitos de cidade não são estáticos e estão sendo constantemente reformados pelos autores dos vários campos profissionais que se dedicam ao estudo da urbanização. Esta é, sem dúvida o processo de tornar urbanos o espaço e os homens que aí habitam e pode ser vista, no plano físico, que interessa diretamente ao presente estudo, como a expressão espacial de um processo econômico e social.

A urbanização, que implica na passagem do rural para o urbano, tem sido focalizada a partir de conceitos que se classificariam como comportamental, estrutural e demográfico ⁽¹⁾ e privilegiam na caracterização do urba

(1) - Lampard, E.E. - Aspectos Históricos da Urbanização, in: Estudos de Urbanização Hansen e Schmore, ed. São Paulo 1976.

no variáveis que se enquadram nesses três grandes grupos.

Para o grupo comportamental o processo de urbanização é descrito através da mudança de comportamento dos grupos sociais. Ao se agregarem, os grupos sociais perdem sentimentos e atitudes de solidariedade e a mudança de seu relacionamento leva à segregação. A competição e os mecanismos de controle formal substituem os laços de solidariedade que uniam a sociedade rural. Perde-se o sentido de estar integrado levando os indivíduos ao que se conceituou como "anomia".

Segundo a conceituação estrutural, a urbanização se explicaria por condições econômicas e sociais. A cidade nasceria como um mercado servindo às áreas circundantes e seu papel de lugar central, e portanto seu nível de "urbano", seria medido não apenas, pelo número de pessoas nela aglomerado, mas pelas funções por ela exercidas para sua área tributária. Onde houvesse complexidade de funções — de troca e de serviços e, também de produção, se caracterizaria uma cidade. Vale lembrar, no entanto, que a industrialização pode criar aglomerados de população que não possuam as funções centrais características das cidades-mercados e que no entanto, por representarem uma concentração expressiva exigem uma re-interpretação de conceituação estrutural mais genérica, de cidade-mercado.

A interpretação demográfica do processo de urbanização postula que a urbanização é um processo de concentração populacional. Os estágios e processos de desenvolvimento dos aglomerados se explicariam pelos movimentos da explosão populacional e correções posteriores, introduzidas por uma busca "inata" do equilíbrio.

As diferentes explicações e conceituações de urbano e as tentativas de sua medida esbarram no limite do arbítrio de que se originam. A respeito do critério de precisar o urbano pela quantidade de população aglomerada alerta, Carter ⁽²⁾, e cita o Anuário Demográfico das Nações Unidas de 1952:

"Não existe um ponto no "continuum" das grandes aglomerações aos pequenos agrupamentos ou habitações dispersas onde o urbano desapareça e comece o rural: a divisão entre populações urbanas e rurais é necessariamente arbitrária".

(2) - Carter, H. The Study of Urban Geography, Londres, 1972.

"Daí decorre que o mais universal e aparentemente atraente método de definir uma cidade por um mínimo fixo de população é irreal e que apesar da noção de tamanho estar envolvida é difícil traduzi-la em termos mais específicos".

No entanto esse critério, por mais que impreciso, parece ter atraído, por sua facilidade operacional a maioria dos países, que utilizam, quer de forma absoluta, quer relativa, conjungando-o com outros índices conforme se pode verificar no Quadro nº 1. A existência de determinado número de habitantes é, segundo esses países, um critério para definir o caráter urbano de determinada aglomeração. Esse número varia muito segundo poderemos ver no Quadro nº 2.

Esse critério não resiste a uma investigação mesmo superficial de casos concretos como o de povoados rurais que não apresentam nenhuma característica urbana ou ainda o de pequenas aglomerações que desempenham, sem dúvida, funções urbanas.

Um novo enfoque tem sido assumido na caracterização do urbano, emanado de interpretação marxista, explicando-se a cidade pelas necessidades capitalistas de acumulação e concentração espacial da força de trabalho. Para David Harvey, por exemplo ⁽³⁾, tratar-se-ia de uma forma particular do processo social, que se desenvolve num meio construído pelo homem, subordinado ao modo de produção capitalista.

Seja qual for o enfoque adotado, alguns pontos convergem em todas as interpretações do urbano: seria fruto de um processo social (ou econômico-social), responsável pela concentração espacial da população que aí desenvolve atividades não agrícolas, vinculadas às necessidades da própria população ou de áreas externas à mesma.

Ao considerar as variáveis que caracterizariam o urbano, ou melhor, que podem distinguir um assentamento urbano de um rural, prevalece na maioria dos países o critério demográfico, embora a ele se associe combinadamente outros critérios. Esta última posição foi proposta já em 1957 pela conferência Européia de Estatística de Praga que recomendou fosse considerada população urbana: "o conjunto de pessoas residentes em grupos de habitação

(3) - Harvey, David - Social Justice and the City.

compactas com número mínimo de 2.000 habitantes, com a condição de que para os núcleos de menos de 10.000 habitantes a população vivendo do trabalho da terra não ultrapassasse 25% do efetivo total". Acima de 10.000 habitantes qualquer aglomeração deveria ser considerada urbana. Tratou-se, portanto, de introduzir um critério corretivo (funcional) do critério populacional puro e simples. Por outro lado, a dimensão demográfica teria de ser encarada com ajustes regionais. Nos países em desenvolvimento a presença de atividades agrícolas permeando funções urbanas em diferentes aglomerados pode formar um quadro típico de cidade seguramente muito diferente daquele dos países em estágio de desenvolvimento mais avançado, onde estas funções estão separadas espacial de forma mais estanque.

QUADRO Nº 1

Frequência de Uso de Critérios de Urbano em Recenseamentos Regionais

C R I T É R I O S	FREQUÊNCIA DE USO	
	USO ÚNICO	USADO EM COMBINAÇÃO COM OUTROS CRITÉRIOS
1) Tamanho da população	23	26
2) Densidade de população ou de habitação	1	10
3) Tipo predominante de atividade econômica	1	7
4) Outras "características urbanas" que não 1 ao 3 ou "características urbanas" não especificadas.	3	13
5) Função administrativa ou estrutural, p.ex., tipo de Governo local, etc	3	0
6) Nenhum específico	56	0

FONTE: Carter, The Study of Urban Geography.

Quadro Nº 2

Número de Habitantes Considerado na Definição de Urbano

Etiópia	2.000 *	Irã	5.000 *
Gabão	2.000 *	Israel	2.000 *
Ghana	5.000 *	Jordânia	10.000 (*)
Quênia	2.000 *	Coreia	5.000 *
Sibéria	2.000 *	Malásia	10.000 *
Madagascar	5.000 *	Paquistão	5.000 (*)
Senegal	10.000 *	Albânia	4000 *
Zaire	2.000 (*)	Austria	5.000 *
Canadá	1.000 (*)	Tchecoslováquia	5.000 (*)
Cuba	2.000 *	França	2.000 (*)
Honduras	1.000 (*)	Grécia	10.000 (*)
Panamá	1.500 (*)	Irlanda	1.5000 *
Estados Unidos	2.500 (*)	Luxemburgo	2.000 *
Ilhas Virgens	2.500 *	Malta	1.500 *
Colômbia	1.500 *	Holanda	2.000 (*)
Venezuela	1.000 *	Suécia	200 (*)
Bangladesh	5.000 (*)	Suíça	10.000 *
India	5.000	Iugoslávia	15.000 *
		Austrália	1.000 (*)

FONTE: Anuário da ONU, 1975.

* Critério absoluto.

(*) Critério combinado com outros tais como: % de população empregada na agricultura (funcional), contiguidade das habitações (espacial), diversidade, etc...

Focalizando mais de perto as definições adotadas nos diferentes países, verifica-se que embora algumas delas partam de critérios muito simples — único — em sua maioria adotam critérios mixtos. Se o critério administrativo, o mínimo de população ou de domicílios, se configuram como insatisfatórios, a determinação de critérios complementares, de funcionalidade urbana é por vezes muito complexa.

Um aspecto a considerar, no que mais de perto nos interessa, é o mínimo de população estipulado em cada caso. Se no Senegal, na Jordânia, na Malásia, na Grécia e na Suíça, exigem-se 10.000 habitantes e na Iugoslávia 15.000, em vários outros casos, reconhecem-se como urbanos aglomerados de apenas 500 habitantes, ou mesmo, 200. É este o caso da Suécia, mas critérios complementares são acrescentados. Na África do Sul, excluídos os aglomerados de caráter temporário — para trabalhos da construção em zona rural ou garimpagem (extração de diamantes em aluvião), o mínimo de população fixado é de 500 habitantes. Também no Peru o mínimo demográfico fixado é pequeno, pois corresponde a apenas 100 habitações ocupadas.

No Canadá, por exemplo, são incluídos como urbanas cidades e vilas de 1.000 habitantes ou mais, erigidas em municipalidades e também aglomerados de 1.000 habitantes ou mais não erigidos em municipalidades, sendo densidade mínima de 390/km².

Em vários países de ocupação pouco densa — não apenas naqueles de colonização recente, já que a Suécia está entre eles — incluem-se, portanto, na categoria urbana localidades de 1.000 habitantes ou menos.

Quanto aos critérios complementares, alguns são extremamente complexos, como o que vigora na Tchecoslováquia, mas outros bastante simples, como na Suécia — o mínimo de 200 metros entre cada habitação.

Com relação à densidade demográfica, sua utilização como forma de relativizar o dado população absoluta, sua utilização corre os mesmos riscos que esta. Pode haver aglomerados rurais muito densos e unidades essencialmente urbanas, em termos funcionais, com baixa densidade demográfica.

A questão dos critérios para definição de urbano e rural tem dessa forma,

atrás de si, toda uma gama de limitações que remetem ao arbítrio com que são escolhidos e correlacionados os diversos indicadores do fenômeno que se pretende explicar.

A definição para mero objetivo descritivo acadêmico esbarraria sempre nos problemas e a definição para objetivos de aplicação práticos só poderá contorná-los se o objetivo para o qual essa definição se destine for explícito e específico.

O que se quer dizer é que parâmetros "nacionais" para a medição do que é urbano só poderão mesmo ser genéricos e "médios" e dessa forma não poderão abranger toda a realidade concreta que se propõem a medir.

A sofisticação do uso de parâmetros precisos nessa escala perde inteiramente o sentido. Da mesma forma, a definição do que é urbano para fins tributários e fins urbanísticos de controle do uso do solo, por exemplo, deveria ter implícitos critérios diferentes em cada caso. As definições abrangentes poderão dar sempre conta de uma ou outra explicação acadêmica mas seguramente deixarão em falta a necessidade de intervenção na realidade concreta.

Assim sendo, a utilização de um determinado critério deverá estar sempre relacionada ao objetivo para o qual se destina. Esse procedimento pode contornar os problemas inevitáveis que surgem da tentativa de encaixar realidade no modelo. Será obtido assim, ao nosso ver, um maior ajuste à realidade que se pretende definir e mensurar. Esse critério deverá igualmente ser flexível para que se possam fazer os devidos ajustes regionais necessários.

3. OS CONCEITOS LEGAIS
DE URBANO E RURAL

3. OS CONCEITOS LEGAIS DE URBANO E RURAL

3.1 - Imóveis Urbanos e Imóveis Rurais

Embora o Código Civil brasileiro não chegue a definir formalmente imóveis urbanos e rurais, da leitura de diversos de seus dispositivos depreende-se que essa distinção, segundo uma tradição do Direito Romano, deve ser buscada na própria destinação dos imóveis: assim, são rurais, ou rústicos, os prédios destinados ao desenvolvimento de atividades rurais; e urbanos aqueles destinados a atividades urbanas. Essa distinção fica clara, por exemplo, no capítulo que cuida da locação dos prédios rústicos: "a locação de prazo indefinido presume-se contratada pelo tempo indispensável ao locatário para uma colheita" (Art.1.212); "salvo ajuste em contrário, nem a esterilidade, nem o malogro da colheita por caso fortuito, autorizam o locatário a exigir abate no aluguel" (Art. 1.214), etc.

Esse critério de distinguir os imóveis segundo as atividades que neles se desenvolvem seria confirmado pelo Decreto-Lei nº 7.499, de 9 de abril de 1945, que dispôs sobre a organização da vida rural, e definiu como estabelecimento rural "o imóvel situado dentro ou fora dos limites urbanos, que se destina ao cultivo da Terra. . . ." (Art. 1º, parágrafo 2º).

Vinte anos mais tarde, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) seguiria essa mesma orientação:

"Art.4º - Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos quer através da iniciativa privada;

II -".

O regulamento do Estatuto da Terra (Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966) foi ainda mais explícito, na desvinculação do conceito de imóvel rural de qualquer relação com o local de sua situação:

"Art.93 - "Imóvel Rural", na forma da lei e de sua regula-

mentação, é o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural do município, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, através de planos públicos ou particulares de valorização".

3.2 - Quadros Urbano e Suburbano

Ao dispor sobre a divisão territorial do país, o Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, estabeleceu que nenhum novo distrito seria instalado sem que previamente se delimitassem os quadros urbano e suburbano da sede, onde haveria pelo menos 30 (trinta) moradias (Art.11); e que nenhum município se instalaria sem que o quadro urbano da sede abrangesse no mínimo 200 (duzentas) moradias (Art. 12). Em obediência a esse dispositivo, os Conselhos Nacionais de Geografia e de Estatística baixaram uma série de instruções relativas ao processo de delimitação dos quadros urbano e suburbano a ser estabelecida pelos governos municipais.

Os requisitos mínimos estabelecidos, nessas instruções, para a qualificação de um centro urbano como cidade ou vila não seriam, porém, exigidos das sedes municipais e distritais já estabelecidas. Segundo Germano Jardim (População Urbana e População Rural), separata do nº 43, ano XI, da Revista Brasileira de Estatística, Serviço Geográfico do IBGE, 1950, pg. 18.

"A delimitação do quadro urbano das sedes municipais e distritais consistiria na descrição simples e clara de uma linha, facilmente identificável no terreno, envolvendo o centro de maior concentração predial, no qual, via de regra, se localizam os principais edifícios públicos e mais intensamente se manifesta a vida comercial, financeira e social da sede e onde, em muitos casos, há incidência de impostos especiais, como, por exemplo, o décima urbana.

A delimitação do quadro suburbano das sedes consistiria na descrição de uma linha abrangendo uma área que circundasse o quadro urbano, área dentro da qual já se estivesse processando a expansão da zona urbana da sede ou que, por suas condições topográficas favoráveis, estivesse naturalmente destinada a essa expansão. A linha de contorno do quadro suburbano devia circunscrever o mais rigorosamente possível a área que

correspondesse, realmente, à expansão atual ou próxima do centro urbano, sendo vedado delimitar-se, qualquer que seja o pretexto para isso invocado, mesmo a título de regularização da forma, um perímetro suburbano que se afastasse, em distância e conformação, da área de expansão acima referida".

O disposto no Decreto-Lei nº 311/1938 e nas instruções dos Conselhos Nacionais de Geografia e de Estatística viria a ser incluído nas leis orgânicas dos municípios de diversos Estados da Federação, como a Bahia (Lei nº 140, de 22 de dezembro de 1948), Pernambuco (Lei nº 445, de 4 de janeiro de 1949), Minas Gerais (Lei nº 888, de 26 de dezembro de 1951, São Paulo (Lei nº 9.205, de 28 de dezembro de 1965), etc.

Voltando a tratar do assunto, a Lei Complementar Federal nº 1, de 9 de dezembro de 1967, assim dispôs:

"Art. 2º - Nenhum município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I -

II - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentos);

III -"

3.3 - A Tributação de Imóveis Urbanos e Rurais

Na versão original da Constituição Federal de 1946, pertencia aos municípios o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; aos Estados, cabia arrecadar o imposto territorial rural. A Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961, transferiu para os municípios também o imposto territorial rural (Art. 29, inciso I). A Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, deslocou esse imposto para a competência da União Federal (Art. 2º), determinando que o produto de sua arrecadação seria entregue aos municípios onde localizado os imóveis tributados. A possibilidade de utilização do imposto territorial rural, como poderoso instrumento para a reforma agrária, justificava o seu deslocamento para a esfera federal.

A atribuição do imposto predial e territorial urbano aos municípios, e do imposto territorial rural à União, foi mantida nas sucessivas alterações constitucionais posteriores.

Ao regulamentar a cobrança do imposto predial e territorial urbano (IPTU) e do imposto territorial rural (ITR), assim dispôs o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966):

"Art. 29 - O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural, tem como fator gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do município.

Art. 32 - O imposto, de competência dos municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município.

§ 1º - Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II - abastecimento de água;
- III - sistema de esgotos sanitários;
- IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V - escola primária ou posto de saúde e uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º - A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urba

nizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior".

Ao submeter-se ao IPTU todos os imóveis situados no interior das zonas definidas como urbanas pela legislação municipal, o Código Tributário Nacional afastava-se da tradição do direito brasileiro. Até então, o critério para se considerar um imóvel como urbano ou rural fora, como ficou visto o da sua utilização, o da natureza das atividades nele desenvolvidas. A esse critério o Código Tributário preferiu um outro, o da localização do imóvel dentro ou fora da zona urbana definida na lei municipal, para submetê-lo a um ou a outro tributo. Contudo, antes ainda da entrada em vigor do novo Código, e com o Congresso Nacional em recesso, o Governo Federal aparentemente preocupado com as consequências dessa inovação, baixou o Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, pelo qual se retornava ao sistema anterior:

"Art. 14 - O disposto no artigo 29 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado como "sítio de recreio", e no qual a eventual produção não se destine ao comércio, incidindo assim sobre o mesmo imposto a que se refere o artigo 32 da mesma lei.

Art. 15 - O disposto no artigo da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o imposto territorial rural e demais tributos com o mesmo cobrados".

A caracterização dos "sítios de recreio" viria a ser estabelecida logo depois, através do Decreto nº 59.900, de 30 de dezembro de 1966:

"Art.13 - Para o efeito do disposto no artigo nº 14 do Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, o imóvel situado na zona rural pertencente a pessoa física ou jurídica será considerado como "sítio de recreio" quando:

- I - Sua produção não seja comercializada;
- II - Sua área não seja superior à do módulo para exploração não definida da zona típica em que estiver localizado;
- III - Tenha edificação e seu uso seja reconhecido para a destinação de que trata este artigo"

Estabeleciam-se, assim, os contornos para a submissão de um imóvel a um ou a outro tributo: o IPTU alcançava aqueles imóveis situados na zona urbana, desde que não destinados a atividades rurais, assim como os imóveis, situados na zona rural, destinados a sítios de recreio; e o ITR incidia sobre os imóveis destinados a atividades rurais, independentemente de sua localização. Convém notar, contudo, que muitos municípios não chegaram jamais a tomar conhecimento das alterações na sistemática de cobrança do IPTU instituídas pelo Decreto-Lei nº 57/66 - e seus Códigos Tributários, no capítulo dedicado ao IPTU, reproduzem o disposto no texto original do Código tributário Nacional.

O sistema estabelecido pelo Código Tributário Nacional, com as alterações do Decreto-Lei nº 57/1966, seria atropelado pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, ao dispor:

"Art. 6º - Para fim de incidência do imposto sobre a propriedade rural, a que se refere o artigo 29 da Lei nº 5.182, de 25 de outubro de 1966, considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agro-industrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare.

Parágrafo único - Os imóveis que não se enquadrarem no disposto neste artigo, independentemente de sua localização, estão sujeitos ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana a que se refere o artigo 12 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966"

Ao critério da destinação do imóvel, para fins de sua tributação, a Lei nº 5.868/72, acrescentava portanto um outro, o da sua área, até então inédito no direito positivo brasileiro. Desde a sua edição, porém, levantaram-se vozes abalizadas denunciando a inconstitucionalidade desta lei - de resto,

flagrante. Com efeito, como o Código Tributário Nacional dispõe de status de Lei Complementar à Constituição, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, a revogação de qualquer dispositivo seu não se poderia dar por Lei que lhe fosse hierarquicamente inferior e a Lei nº 5.868/72 é uma Lei ordinária. Essa inconstitucionalidade da Lei nº 5.868/72, vem aliás, de ser reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do recurso extraordinário nº 93.850, em sessão de 20 de maio de 1982.

"Imposto predial. Critérios para a caracterização do imóvel como rural ou como urbano. A fixação deste critério, para fins tributários, é princípio geral de direito tributário, e portanto, só pode ser estabelecido por lei complementar. O CTN, segundo a jurisprudência do STF, é lei complementar. Inconstitucionalidade do artigo 6º e seu parágrafo único da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, uma vez que, não sendo lei complementar, não poderia ter estabelecido critério, para fins tributários, de caracterização de imóvel como rural ou urbano diverso do fixado nos artigos 29 e 32 do CTN. Recurso extraordinário conhecido e provido, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 6º e seu parágrafo único da Lei Federal nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972" (Diário de Justiça da União de 27.08.82, pág. 8.180).

Sacrificados por uma injusta discriminação constitucional de rendas, não poucos municípios têm exergada na extensão exagerada de suas zonas urbanas, um caminho eficaz para o aumento de suas receitas. Os requisitos mínimos estabelecidos pelo Código Tributário Nacional não se tem mostrado capazes de impedir essa prática, na medida em que a simples construção de uma escola pública, aliada à extensão da rede de iluminação pública, permite a esses municípios submeter à tributação local apreciáveis parcelas de seus territórios. A generalidade dessa prática conduziu à esdrúxula situação de se terem enormes áreas consideradas urbanas não em virtude das necessidades urbanísticas dos municípios, mas como artifício para o incremento das receitas locais. São na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, os municípios de São Gonçalo e Rio de Janeiro têm a totalidade de seu território considerado legalmente urbano, embora neles se desenvolva, ainda, apreciável atividade rural.

3.4 - O Parcelamento do Solo em Zonas Urbanas, de Expansão Urbanas e Rurais

A primeira lei federal a cuidar de loteamentos e vendas de imóveis a prestações — o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 — regulou igualmente o loteamento de "terras rurais e terrenos urbanos" (Art. 1º), determinando que, quando se tratasse de propriedades urbana, o plano e planta do loteamento deviam ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, "ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito as autoridades sanitárias e militares". A lei nº 4.778, de 22 de setembro de 1965, submeteu igualmente às autoridades florestais a apreciação de projetos de loteamentos que envolvem áreas florestadas.

A partir de 1964, o loteamento de imóveis rurais passou a ser disciplinado, igualmente, pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), nos seguintes termos:

"Art. 61

§ 1º -

§ 2º - O proprietário de terras próprias para a lavoura ou pecuária, interessado em loteá-las para fins de urbanização ou formação de sítios de recreio, deverá submeter o respectivo projeto à prévia aprovação e fiscalização do órgão competente do Ministério da Agricultura ou do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, conforme o caso".

A lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, proibiu a inscrição de loteamentos rurais no registro de imóveis, sem prova dessa prévia aprovação (art. nº 10), e considerou nulos de pleno direito a inscrição e todos os atos dela decorrentes, sem essa aprovação (art. 10, § 1º). E o regulamento do Estatuto da Terra (Decreto nº 59.428/66) assim dispôs:

"Art. 96 - Os projetos de loteamentos rurais com vistas à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio, para serem aprovados, deverão ser executados em áreas que:

I - por suas características e pelo desenvolvimento da sede

municipal já seja considerada urbana ou esteja incluída em planos de urbanização;

II - seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;

III - comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento".

Como se está a ver, a legislação não vedava o parcelamento de "terras próprias para a lavoura ou a pecuária", buscando, porém, discipliná-lo e controlá-lo. O Instituto Nacional de Colonização e Reformas Agrária-INCRA, através das resoluções nºs 17, de 7 de outubro de 1976, e 17-A, de 7 de julho de 1977, regulou minuciosamente o assunto, com o objetivo de impedir o desnecessário e prematuro abandono das atividades rurais em áreas onde estas tivessem razoáveis condições de serem mantidas. Assim, por exemplo, a comprovação da perda das características produtivas do imóvel era feito, judiciosamente, por técnicos do próprio INCRA.

Orientação radical viria a ser imprimida pela Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que regulou o parcelamento do solo para fins urbanos, e estabeleceu:

"Art. 3º - Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos nas zonas urbanas ou de expansão urbana dos municípios".

A partir da edição da Lei nº 6.766/79, portanto, já não é mais possível o parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos, se estes não estiverem situados no interior das zonas urbanas e de expansão urbana determinadas pela legislação municipal. Essa lei manteve, em seu artigo 53, a necessidade de prévia audiência do INCRA aos parcelamentos dos imóveis rurais situados no interior das zonas urbanas e de expansão urbana, nos seguintes termos:

"Art. 53 - Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, do órgão metropolitano, se houver, onde se localiza o município, e da aprovação da Prefeitura Municipal ou do Distrito Federal,

quando for o caso, segundo as exigências da legislação per
tinente".

Apesar da clara proibição contidas no artigo 3º da Lei nº 6.766/79, o INCRA baixou em 22 de dezembro de 1980 a Instrução nº 17-b, cujo item 3 regula, como se isso fosse possível, o "parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana". O item 31 desta Instrução está assim redigido:

"31 - O parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições do artigo 96 do Decreto nº 59.428, de 27/10/66, e do art. 53 da Lei nº 6.766, de 19/12/79"

A ilegalidade desse ato administrativo é flagrante. De fato, ao regulamen
tar o parcelamento do solo para fins urbanos - como reza a sua ementa - , a Lei nº 6.766/79 revogou evidentemente toda a legislação anterior que cui
dava do assunto, inclusive o Decreto nº 59.428, citado na Instrução nº 17-b; e o seu artigo 53, como foi visto, refere-se exclusivamente ao parcelamento para fins urbanos, de imóveis rurais situados no interior das zonas urba
nas e de expansão urbana definidas na legislação municipal.

4. UNIFORMIZAÇÃO DO CRITÉRIO
ADMINISTRATIVO E SEUS
DESDOBRAMENTOS

4. UNIFORMIZAÇÃO DO CRITÉRIO ADMINISTRATIVO E SEUS DESDOBRAMENTOS

4.1 A Evolução do Quadro Territorial

A origem do problema

Tradicionalmente, no Brasil, a decisão sobre a criação de uma vila ou cidade ou sobre a elevação de um aglomerado pre-existente a esta ou àquela condição sempre emanou de uma disposição governamental, que não se prendia a qualquer requisito formal. A sede de uma freguesia, a primitiva unidade territorial brasileira, podia ser elevada arbitrariamente à vila ou diretamente à condição de cidade, na Colônia como no Império. Também ocorreram fundações, numa ou noutra categoria, não precedidas de freguesias, a instalação de ambas sendo simultânea. Salvador, Rio de Janeiro e Filipéia, foram erigidas diretamente em cidade ainda no século XVI e, nos séculos subsequentes, outras assim seriam implantadas, como Belém e São Luiz, no norte, e Cabo Frio, no Rio de Janeiro, também fundadas no início do século XVII, e Petrópolis, já em meados do século XIX (1).

O que importa aqui considerar é que a vila ou cidade, instituída por ato administrativo dependia, para sua instalação, de alguns requisitos mínimos, mas não havia qualquer exigência prévia para sua criação. E, no que diz respeito às duas categorias de aglomerado — vila ou cidade — ambas tinham as mesmas funções de sede de municípios e os limites de seu termo — o espaço territorial sob sua jurisdição — eram definidos quando de sua fundação (sendo demarcados, se era território de ocupação consolidada, pelos limites das freguesias). Havia regras para que uma vila ou cidade pudesse exercer suas funções, mas a decisão sobre a elevação de uma localidade a uma ou outra condição não obedecia a qualquer norma.

Essa tradição tendo perdurado até a República, todos os municípios brasileiros regiam-se pelas mesmas normas, independentemente de terem como sede uma vila ou uma cidade, e só paulatinamente, as vilas, sedes de muni

(1) - Vale lembrar que, na Colônia, a Coroa se reservava o direito de elevar as vilas à categoria de cidade. Também a criação de vilas dela dependia, nas áreas sob sua jurisdição direta, mas os donatários ou seus representantes podiam instalar vilas.

cípios, foram sendo elevadas à categoria de cidades. Apenas no século XX tais "anomalias" seriam eliminadas: a princípio por decisão de alguns Governos dos Estados, visando a uniformização de seus quadros territoriais, e, finalmente, pela União, em 1938.

A ação regularizadora da União — o Decreto-Lei nº 311/38

O Decreto-Lei nº 311, citado no capítulo anterior, dispendo sobre a divisão territorial do país, iria elevar à condição de cidade todas as sedes municipais e instituir como vilas as sedes de distritos (únicas subdivisões dos municípios). Originou-se o Decreto-Lei de proposições do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que, para a organização do Recenseamento Geral de 1940, preconizava a uniformização do quadro territorial do País: foram equiparadas em uma mesma condição administrativa, todas as sedes municipais, dos menores aglomerados às grandes cidades, incluídas todas elas na categoria urbana.

Como assinalado em capítulo anterior, o próprio Decreto-Lei nº 311, tendo em vista regular a criação de novos municípios, instituiu exigências mínimas de dimensão do aglomerado para suas futuras sedes (30 moradias no caso das vilas e 200 para as cidades), mas fez exceção para as localidades — vilas ou cidades — que àquela data eram cabeça de município ou de distrito. Enquadrou, portanto, como urbanas, todas essas sedes, independentemente de sua dimensão ser muito inferior ao requisito mínimo por ele próprio fixado.

A uniformização implantada — consagrada, posteriormente pelos políticos, pois "elevava" à condição urbana localidades as mais insignificantes — veio a se tornar o maior entrave para qualquer categorização que se pretenda implantar, a pretexto de maior racionalização do quadro territorial do país e da gestão administrativa a nível local.

Por outro lado, ao ser estabelecido que todos os distritos então existentes teriam sede em vilas e que estas seriam reconhecidas como urbanas, independente de possuírem as condições mínimas exigidas pelo mesmo Decreto-Lei para futuras vilas, originou-se anomalia mais grave — que ainda per

dura depois de passados 45 anos: muitas sedes de distritos, rotuladas como "vilas" e "urbanas", não correspondem sequer a povoados. Algumas tem perímetro "urbano" fixado em lei — círculo, em plena zona agrícola, em torno de uma venda ou igreja, por exemplo — e outras não são sequer demarcadas, não sendo identificáveis para o cômputo da população urbana pelo Censo. Mesmo nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo ocorrem tais anomalias, várias "vilas" não tendo registrado população urbana no Censo de 1980.

As consequências da aplicação do Decreto-Lei nº 311

A exigência de revisões periódicas nos quadros territoriais dos Estados, a serem realizadas com participação destes, mas sob controle direto da União — através do IBGE — deixou de vigorar quando, após a Constituição de 1946, cada Estado recuperou o direito de dispor sobre sua organização administrativa.

No período que se estendeu de 1946 a 1967, quando a Lei Complementar nº 1 exigiu verificação da existência de um "centro urbano" já constituído com um número de casas superior a 200, o quadro territorial brasileiro passou de 1894 a 3951 municípios.

A expansão do número de municípios — e cidades — se deve à expansão da ocupação com o avanço da fronteira agrícola, ou a desdobramentos de municípios, decorrentes do crescimento de novos núcleos urbanos em áreas de povoamento consolidado, como, em particular, na periferia das grandes metrópoles. A par desses casos, no entanto, muitos outros desmembramentos resultaram unicamente do interesse dos Estados em aumentar o número de seus municípios para com isso carrearem maior parcela de recursos da União para seu território. (Artigo da Constituição Federal).

Como consequência dessa tendência, multiplicaram-se por todo o país novos municípios, abandonando-se os requisitos mínimos fixados em 1938 pelo Decreto-Lei nº 311.

Dessa forma, se perdura até os dias atuais o instituído por esse Decreto-Lei quanto à uniformização do quadro territorial do país, todos os municípios tendo como sedes cidades (e seus distritos sendo encabeçados por

vilas), ambas com condição de "urbanas", as exigências quanto às sedes a serem instituídas, constantes do mesmo Decreto-Lei nº 311, não foram respeitadas pela maioria das Assembléias Estaduais que, no período, multiplicaram os desmembramentos municipais e, automaticamente, a criação de novas cidades (2).

A divisão territorial brasileira mantém, nos dias atuais, a mesma discrepância gritante, ainda que tendo sido retomado pela Lei Complementar nº 1 de 1967 o antigo critério de 200 moradias para as sedes municipais, apesar das exigências complementares instituídas pelo Código Tributário Nacional e dos requisitos fixados nas leis orgânicas dos municípios, elaboradas a partir de então. Registram-se como urbanas, ao lado de uma São Paulo ou um Rio de Janeiro, grande número de "cidades" ou "vilas" que, mais de 40 anos após o Decreto-Lei nº 311, não se enquadram sequer nas exigências por ele fixadas.

A situação presente — vilas e cidades

Em todo o Brasil em 1980 foram computadas como urbanas 395 "cidades" com menos de 1.000 habitantes. O total de cidades com menos de 1.000 habitantes — que corresponderiam a grosso modo aos 200 domicílios fixados desde 1938 — é particularmente expressivo em Estados de ocupação consolidada e Minas Gerais é o exemplo extremo, tendo registrado em 1980, 105 sedes municipais nessas condições. (Quadro nº 3).

Não se trata, somente da multiplicação de novas cidades em áreas de ocupação pioneira, mas da "elevação" a essa condição de pequenas vilas sem qualquer dinamismo. A expansão do número de municípios ocorrida no período - 1946-1967 nos Estados de ocupação consolidada, muitas vezes em áreas não dotadas de qualquer dinamismo econômico (ver Quadro nº 4), atesta a ausência de qualquer critério a não ser o político. A esse período se deve a situação presente.

Pelo mesmo Censo de 1980 foram reconhecidas 925 vilas com população infe

(2) - Em alguns Estados, os últimos municípios assim instituídos não tiveram efetivada sua instalação, ou tiveram-na revogada, depois de 1964.

QUADRO Nº 3

BRASIL
NÚMERO DE CIDADES POR CLASSE DE TAMANHO, SEGUINDO A UNIDADE DA FEDERAÇÃO - 1980

ESTADO / TERRITÓRIO	H A B I T A N T E S								
	< 1000	1000 - 2000	2000 - 3000	3000 - 4000	4000 - 5000	5000 - 10000	10000 - 20000	20000 - 50000	> 50000
Acre	2	2	-	2	2	2	1	-	1
Amazonas	3	11	9	5	1	7	5	2	1
Pará	8	12	14	9	4	12	14	7	3
Rondônia	-	-	-	-	-	1	3	2	1
Roraima	-	-	-	-	1	-	-	1	-
Amapá	-	3	1	-	-	-	-	-	1
Maranhão	6	19	29	18	8	24	16	6	4
Piauí	12	38	22	7	7	17	5	4	2
Ceará	5	22	28	16	10	28	20	7	5
Rio Grande do Norte	35	36	26	16	5	18	8	4	2
Paraíba	31	41	23	19	12	25	11	5	4
Pernambuco	8	18	24	12	21	38	16	19	8
Alagoas	6	21	17	13	9	16	6	4	2
Sergipe	7	22	12	7	6	13	3	3	1
Bahia	25	9	45	41	27	67	32	21	9
Minas Gerais	105	151	102	74	46	110	64	43	27
Espírito Santo	1	6	7	7	3	11	10	2	6
Rio de Janeiro	1	4	4	1	3	14	10	13	14
Sao Paulo	38	100	55	40	38	95	75	72	58
Paraná	16	53	48	29	21	57	33	21	12
Santa Catarina	39	42	21	17	11	29	16	14	8
Rio Grande do Sul	16	48	23	17	7	42	35	22	22
Mato Grosso	4	11	6	5	5	17	2	3	2
Goiás	24	55	31	20	15	39	19	16	4
Mato Grosso do Sul	3	4	7	5	5	12	12	4	3
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (*)
BRASIL	395	728	554	380	267	694	416	295	201

Fonte: IBGE - Sinopse do Censo Demográfico de 1980.

QUADRO Nº 4

BRASIL
NÚMERO DE MUNICÍPIOS E DISTRITOS, SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO 1940 - 1980

DIVISÃO ADMINISTRATIVA UNIDADES DA FEDERAÇÃO	1940		1950		1960		1970		1980	
	MUN	DIST	MUN	DIST	MUN	DIST	MUN	DIST	MUN	DIST
Rondonia	-	-	02	09	02		02		07	22
Acre	07	14	07	14	07		07		12	12
Amazonas	28	63	25	57	44		44		44	64
Roraima	-	-	02	04	02		02		02	07
Pará	53	155	59	159	60		83		83	213
Amapá	-	-	04	11	05		05		05	17
Maranhão	65	78	72	133	91		129		130	169
Piauí	47	47	49	49	71		114		114	117
Ceará	79	388	79	389	147		142		141	546
Rio Grande do Norte	42	84	48	86	83		150		150	182
Paraíba	41	156	41	177	88		171		171	249
Pernambuco	85	274	90	283	102		164		164	360
Alagoas	33	81	37	90	56		94		94	110
Fernando de Noronha	-	-	01	01	01		01		01	01
Sergipe	42	52	42	54	62		74		74	82
Bahia	150	549	150	552	194		336		336	689
Minas Gerais	288	944	388	1.102	485		722		722	1.367
Espírito Santo	32	130	36	138	40		53		53	203
Rio de Janeiro (1)	51	247	57	253	62		64		64	269
São Paulo	270	588	369	758	504		571		571	871
Paraná	49	161	80	191	162		288		290	674
Santa Catarina	44	205	52	213	102		197		197	393
Rio Grande do Sul	88	392	92	431	150		232		232	786
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	-		-		55	135
Mato Grosso	28	94	35	109	64		84		38	91
Goiás	52	140	77	164	179		221		223	346
Distrito Federal	-	-	-	-	-		01		01	01
BRASIL	1.574	4.842	1.894	5.427	2.763		3.951		3.974	7.976

(1) - Inclui Guanabara do antigo Distrito Federal.

OBS.: Foram considerados apenas os municípios e distritos instalados.

QUADRO Nº 5

BRASIL
NÚMERO DE CÉLULAS POR CLASSE DE TAMANHO
SEGUNDO A UNIDADE DA FEDERAÇÃO - 1980

ESTADO/TERRITÓRIO	HABITANTES								SEDES SEM POPULAÇÃO URBANA	TOTAL
	<200	200-500	500 - 1000	1000 - 2000	2000 - 3000	3000 - 4000	4000 - 5000	>5000		
ACRE	3	1	-	-	-	-	-	-	-	4
AMAZONAS	6	5	5	4	-	-	-	-	-	20
PARÁ	20	30	33	18	8	3	1	4	14	117
RONDÔNIA	2	5	2	1	1	1	1	2	-	15
RORAIMA	3	1	1	-	-	-	-	-	-	5
AMAPÁ	5	2	2	3	-	-	-	-	-	12
MARANHÃO	8	12	8	6	2	-	-	2	-	38
PIAUÍ	1	-	2	-	-	-	-	-	-	3
CEARÁ	111	106	94	54	17	06	06	10	-	404
RIO GRANDE DO NORTE	10	9	3	5	2	-	3	-	-	32
PARANÁ	16	29	19	10	2	1	-	1	-	78
PERNAMBUCO	28	47	63	33	8	4	1	12	-	196
ALAGOAS	1	4	5	3	-	1	-	2	-	16
SERGIPA	1	2	5	-	-	-	-	-	-	8
BAHIA	34	104	103	81	14	6	4	4	3	350
MINAS GERAIS	93	242	217	84	19	9	2	11	-	677
ESPIRITO SANTO	42	40	36	14	5	2	2	6	3	149
RIO DE JANEIRO	26	43	37	33	14	8	7	35	2	203
SÃO PAULO	42	88	77	46	8	7	4	32	4	304
PARANÁ	123	118	80	63	13	6	1	17	1	421
SANTA CATARINA	53	77	32	15	6	2	2	6	2	193
RIO GRANDE DO SUL	233	194	85	26	7	3	1	6	3	555
MATRO GROSSO	18	21	15	11	4	-	-	3	9	72
GOIÁS	32	41	22	23	9	7	1	2	3	137
MATO GROSSO DO SUL	14	20	16	13	4	4	1	1	22	73
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BRASIL	925	1241	962	546	143	70	37	158	66	4082

FONTE: IBGE - SINOPSE DO CENSO DEMOGRÁFICO DE 1980

rior a 200 pessoas e nelas muitas vezes era incluída toda a população rural residente no interior de um "perímetro urbano" legal cujo traçado não tem correspondência com os limites de um aglomerado de população. E mais, em todo o país, foram reconhecidas pelo Censo de 1980 como não possuindo sequer população urbana 66 sedes distritais, vale dizer, aglomerados inexistentes que legalmente seriam vilas, isto é, aglomerados urbanos (ver Quadro nº 5).

No caso do Estado do Rio de Janeiro, que tem 2 sedes distritais nessas condições, foram identificadas em pesquisa de campo 14 outras que também não correspondem a um aglomerado populacional, mas que tem perímetro de - marcado por lei, o que legalmente confere à população residente no seu interior a condição de urbana. Muitos outros casos dessa natureza devem ocorrer em outras unidades da Federação, o que elevaria sobremodo o número de localidades legalmente urbanas que não constituem aglomerado embora sejam nominalmente "vilas".

A situação presente - os "aglomerados rurais"

Ao cotejar a urbanização brasileira com os quadros territoriais que a mesma deveriam se referir, verifica-se que, paralelamente àquelas sedes municipais e distritais que apesar de "urbanas" não preenchem sequer o requisito mínimo de dimensão fixado desde 1938, não é pequeno, no País, o número de aglomerados populacionais não enquadrados em nenhuma das duas categorias - vila ou cidade - apesar de, por sua dimensão e funções, devem ser considerados urbanos.

Não há dados disponíveis atualmente pelos quais se possa estabelecer quais os aglomerados populacionais situados fora dos limites das cidades e vilas que devem ser reconhecidos como urbanos, mas a questão merece ser aqui focalizada. O Censo de 1980 identificou tais aglomerados designando - os como "aglomerados rurais", por sua situação geográfica em área rural, independentemente de suas funções ou da atividade desempenhada pela sua população. O reconhecimento dessa nova categoria de aglomerado atesta o quanto é oportuno considerar sua existência e examinar a validade, ou não, de seu enquadramento na categoria urbana.

Muitos desses aglomerados se situam a pequena distância das cidades ou vilas, ou na sua periferia imediata. Nesse caso não representam mais do que uma extensão desses núcleos ou a absorção, pelos mesmos, de núcleos periféricos pré-existentes. Deverão ser englobados, em sua maior parte, pelas áreas de expansão urbana das cidades a que se vinculam — o que será considerado em outra parte deste trabalho. Um dos exemplos mais gritantes é o do Município de São Luís, no Maranhão, que, segundo o Censo de 1980 possuía 156.630 habitantes em aglomerado rural do distrito de Anil.

Em oposição a tais assentamentos periféricos às áreas urbanas atuais, muitos outros dos "aglomerados rurais", identificados pelo Censo, se têm situação em plena área rural, desempenham função urbana, às vezes embrionária, em apoio à zona rural circundante. São numerosos os assim chamados povoados, mais frequentes nas áreas de expansão da fronteira agrícola.

Se comparados aos antigos povoados das áreas de ocupação consolidada, muitos deles erigidos em vila ou cidade nas últimas décadas, são muitos os "aglomerados rurais" atuais que têm dimensão maior e funções mais complexas. Nasceram muitos deles em entroncamentos importantes e, apesar de se constituírem em aglomerados autenticamente urbanos, por dificuldades políticas e entraves legais, não acederam à condição urbana oficial. O caso de Eunápolis, na Bahia é conhecido de longo tempo.

Outros surgiram nas áreas de expansão da fronteira agrícola, como núcleo de apoio às atividades rurais das áreas vizinhas, ocupadas por posseiros, que aí encontravam um embrião de lugar central para comerciarem seus produtos e obter os serviços essenciais de que necessitavam.

Com a expansão da ocupação agrícola de base empresarial na última década em especial, multiplicaram-se tais aglomerados, que concentram, basicamente, a mão-de-obra assalariada da região, composta, em parte, por antigos posseiros.

Em alguns casos, passou a prevalecer a função de dormitório da mão-de-obra agrícola, temporariamente ocupada na área circundante. Mas, ainda assim, tais aglomerados agregam função residencial, atividades comerciais e de serviços e se praticamente não atuam em apoio à grande exploração agropecuária que deles prescinde, adquirem funções terciárias bastante variadas, para atendimento das necessidades básicas da própria população resi

dente. Se a expansão da fronteira agrícola ocorre do modo o mais extensivo, os assentamentos de população por ela hoje gerados são pontuais e representam uma forma nova de urbanização. Muitos dos pequenos núcleos são reconhecidamente instáveis, mas tornam-se dia a dia mais numerosos aqueles que, assumindo funções urbanas mais complexas, adquirem caráter permanente.

Como resultado desse processo particularmente acelerado no Sul do Pará, Norte de Goiás e Oeste do Maranhão, assiste-se hoje a uma nova vaga de urbanização pioneira, muito distinta da que caracterizou o Oeste de São Paulo e o Norte do Paraná. E ela não é reconhecida oficialmente, vez que pouco se alterou o quadro territorial e não se criaram novos distritos com sede nos aglomerados em causa na maioria dos casos. A "fronteira urbana" nessa escala de urbanização é, pois, essencialmente ilegal e tais aglomerados, talvez por não serem sedes municipais ou distritais, não contam com os serviços públicos mínimos, enquanto que as empresas agro-pecuárias, de que depende boa parte de sua população, gozam dos incentivos oficiais mas não tem qualquer compromisso com a população desses aglomerados.

Uma análise da urbanização no Norte de Goiás, elaborada por Lia Osório Machado ⁽³⁾, apresenta em sua grande complexidade esse fenômeno da urbanização marginal que caracteriza a fronteira agrícola e subsídios importantes são também encontrados em estudo de Bertha Becker sobre os embriões urbanos do Sudeste do Pará, onde alguns dos aglomerados em causa possuem dimensão e funções expressivas ⁽⁴⁾.

À vista do exposto, constata-se que o Quadro Territorial Brasileiro atual, reflete diretamente os dispositivos do Decreto-Lei nº 311 e o abandono da sistemática de revisão quadrienal, do Quadro Territorial no período 1946-1967. O Decreto-Lei nº 311 está na origem da obrigatoriedade dos municípios e distritos terem como sede cidades e vilas, independentemente da dimensão e das funções dessas localidades no caso de municípios pré-existentes; daí decorreram o reconhecimento automático de todas as sedes munici

(3) - OSÓRIO MACHADO, Lia - Urbanização e Política de Integração no Norte de Goiás. Tese para obtenção de grau de Mestre em Ciências. Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ - Rio de Janeiro - 1979.

(4) - BECKER BERTHA K. - Uma hipótese sobre a origem do fenômeno urbano na fronteira de recursos do Brasil. Revista Brasileira de Geografia - 40 (1) - 1978.

cipais e distritais como localidades urbanas e a obrigatoriedade da definição de um perímetro urbano legal para as mesmas. Por sua vez a autonomia total conferida aos Estados, após 1946, para a modificação de seus quadros territoriais e o incentivo à criação de novos municípios, representado pelo aumento de quota de participação em tributos federais, foram a principal causa da multiplicação, a bem dizer, desmedida dos municípios brasileiros.

Se após a Lei Complementar nº 1 de 1967, tal situação não se modificou quanto aos antigos municípios, as novas exigências para a criação destes incluídas nas leis orgânicas estaduais e quase todas elas inspiradas no Código Tributário, entravam a criação de municípios e distritos, inclusive em áreas de ocupação pioneira onde há povoados rurais que possuem vários milhares de habitantes, sem gozarem da condição de "urbanos", embora representem núcleos de população aglomerada dotados dessa característica.

4.2 - Simetria ou Categorização dos Municípios

Ainda que o disposto no Decreto-Lei nº 311, de 1938 não tenha sido respeitado por um longo período, multiplicando-se municípios, a bem dizer, insubsistentes, com sede em aglomerados de porte mínimo em que a principal função urbana é a função administrativa, a uniformização instituída por esse decreto, conferindo condição urbana a todas as sedes municipais e distritais, contribuiu para reforçar a simetria do regime municipal brasileiro.

Com efeito, os municípios brasileiros sempre haviam sido regidos de modo uniforme, independentemente de sua dimensão territorial, do porte de suas sedes e de seus recursos financeiros e humanos, embora alguns tivessem como sede vilas e outros, cidades. Tal simetria sobreviveu às várias constituições da República e está claramente consagrada nas leis orgânicas dos municípios de todos os Estados brasileiros que dão tratamento simétrico a todos eles, abdicando, inclusive, de qualquer orientação inovadora que pudesse ser adotada sem ferir a autonomia municipal. Os quadros com-

parativos das leis orgânicos dos municípios que acompanham este trabalho (Quadros nºs 8 e 9), comprovam a quase uniformidade das exigências para criação de novos municípios e distritos. E em nenhuma delas consta qualquer dispositivo que estabeleça uma classificação dos municípios, tendo-se admitido, provavelmente, que o tratamento simétrico deva ser corolário da autonomia municipal.

É importante reconhecer que tal simetria se mantém apesar de amplamente reconhecidos os imensos contrastes entre as sedes municipais de escalas de urbanização totalmente opostas e entre municípios com características também totalmente distintas em termos de recursos e de necessidades. E não apenas tal simetria se mantém como foi reforçada nos últimos 15 anos quando a todos os municípios foram impostos os mesmos procedimentos de administração financeira, entre outros.

O quadro territorial atual do País, fruto da uniformização de critérios e da simetria de tratamento, encontra respaldo no conceito de autonomia municipal. Gozar de autonomia passa a ser, assim, gozar dos mesmos direitos e ter as mesmas obrigações perante os municípios e as outras esferas de Governo. É forçoso reconhecer o quanto está arraizada a convicção de que todos os municípios merecem ser regidos simetricamente e de que todas as sedes municipais ou distritais tem condição urbana como reconhecido formalmente desde 1938⁽⁵⁾.

De tal modo está consagrado que qualquer sede municipal é uma cidade, que se pode considerar irreversível essa condição "urbana" oficial e qualquer proposta no sentido de retirar a tais aglomerados sua condição de cidade encontrarão obstáculos praticamente insuperáveis no plano político.

Como alternativa a essa uniformização do quadro territorial do País e a essa simetria de tratamento que muito tem sido denunciada, duas soluções podem ser aventadas.

A primeira solução, aparentemente mais simples, mas reconhecidamente inviável, seria a extinção daqueles municípios de extensão territorial pequena e de recursos escassos, que tem como sede núcleos de dimensão popu-

(5) - Para lembrar o absurdo da simetria de tratamento disposta no Decreto-Lei nº 311, basta referir que qualquer sede municipal ou distrital, mesmo os mais insignificantes, deviam ter delimitados, em lei, seus perímetros "urbano" e "suburbano".

CONDIÇÕES ESTABELECIDAS PELAS LEIS ORGÂNICAS ESTADUAIS PARA A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

CONDIÇÕES PARA A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS	E S T A D O S																					
	AC	AL	AM	BA	CE	ES	GO	MA	MT	MG	PA	PB	PR	PE	PI	RN	RS	RJ	SC	SP	SE	
Remete às normas gerais federais			X			X					X											
Remete a normas estaduais específicas					X		X															
Ter sido anteriormente distrito por 4 anos	X												X			X				X	X	
Ter sido anteriormente sub-distrito por 4 anos																						X
Ter condições apropriadas para instalação de Câmara e Prefeitura	X														X	X		X		X	X	
Ter, na sede, edificação para escola pública, posto de saúde, matadouro, culto religioso e cemitério										X												
Ter solução de continuidade entre seu perímetro urbano e o do município de origem de 3 km																X						
Ter solução de continuidade entre seu perímetro urbano e o do município de origem de 5 km	X																			X	X	
Ter solução de continuidade entre seu perímetro urbano e o do município de origem de 10 km													X									
Não interromper continuidade do município de origem	X												X	X		X		X	X			
Ter continuidade territorial		X										X	X	X	X			X	X			X
Ser delimitado												X		X	X			X				
Ter no território no mínimo 10.000 habitantes		X																				X
(*) Ter no território no mínimo 10.000 habitantes ou população maior do que 5 milésimos do Estado							X		X											X		
(*) Ter no mínimo 10% de eleitores na população		X					X		X	X										X		
Ter no mínimo 2.500 eleitores												X										
Ter no mínimo 2.000 eleitores														X								
(*) Ter centro urbano constituído no mínimo de 200 habitações		X					X		X											X		X
Ter centro urbano constituído no mínimo de 400 habitações										X												
Ter, na sede, mais do que 500 prédios											X											
Ter, na sede, mais do que 200 prédios														X								
(*) Ter no mínimo arrecadação de 5 milésimos da do Estado		X					X		X	X										X		X
Ter sede não encravada em propriedades de pessoas físicas ou jurídicas só quando integrantes do patrimônio de instituições religiosas															X							
Ter sua área não pertencente em mais do que 30% a 1 só pessoa física ou jurídica												X										
Haver solicitação à Câmara com 100 assinaturas de domiciliados															X					X		
(*) Haver solicitação à Câmara com 100 assinaturas de eleitores domiciliados												X										
Haver plebiscito com maioria dos eleitores									X					X						X		

FONTE: "Leis Orgânicas dos Municípios" - Tomos I e II - Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas - Brasília - 1976.

(*) - Idêntica à exigência federal da Lei Complementar nº 1.

QUADRO Nº 9

CONDIÇÕES ESTABELECIDAS PELAS LEIS ORGÂNICAS ESTADUAIS PARA A CRIAÇÃO DE DISTRITOS

CONDIÇÕES PARA CRIAÇÃO DE DISTRITOS	E S T A D O S																				
	AC	AL	AM	BA	CE	ES	GO	MA	MT	MG	PA	PB	PR	PE	PI	RN	RS	RJ	SC	SP	SE
Delegada a competência ao Município																	X				
Remete às normas gerais federais			X																		
Remete às normas estaduais específicas					X			X													
Ter no mínimo 1.000 habitantes no território	X	X				X	X					X	X				X		X	X	
Ter no mínimo 2.000 habitantes no território				X					X	X				X							X
Ter no mínimo 3.000 habitantes no território											X										
Ter no mínimo, na sede, 20 habitações				X																	X
Ter no mínimo, na sede, 30 habitações									X												
Ter no mínimo, na sede, 50 habitações	X	X				X	X			X	X	X	X		X	X		X		X	
Ter no mínimo, na sede, 80 habitantes														X							
Ter no mínimo, na sede, 100 habitantes																		X			
Ter no mínimo 2% de eleitores na população				X						X											X
Ter arrecadação mínima de 1 milésimo da receita estadual de impostos				X																	X
Ter renda anual = ou > 100 vezes o salário mínimo regional									X												
Ter renda anual local mínima = 1000 cruzeiros											X										
Ter arrecadação do ITR > 10% do arrecadado no município										X											
Ter, na sede, edifício para escola pública										X	X				X			X			
Ter, na sede, terreno para cemitério										X	X				X			X			
Ter, na sede, distrito policial																		X			
Ter, na sede, centro de saúde																		X			
Ter, na sede, terreno para matadouro																		X			
Ter área onde se situe a sede pertencente a mais de 1 proprietário, ou ser de domínio municipal			X												X			X			X
Ter área que não ultrapasse 1/2 da área do distrito de que se desmembrar															X			X			
Haver delimitação prévia dos quadros urbano e suburbano da sede									X												
Ter área delimitada com descrição das divisas		X		X								X	X	X	X			X	X		X

FORTE: "Leis Orgânicas dos Municípios" - Tomos I e II - Senado Federal
Subsecretaria de Edições Técnicas - Brasília - 1976.

lacional também pequena, que melhor se enquadrariam como vilas. A fusão de pequenos municípios desse tipo, tão numerosos em áreas de ocupação consolidada e de economia estagnada — em Minas Gerais, por exemplo — poderia resultar em melhor racionalização na utilização dos recursos disponíveis, sem dúvida, mas não encontraria qualquer apoio político pois implicaria, para a população local, em perda de sua autonomia.

Houve época em que as Assembleias Legislativas estaduais transferiam sedes municipais ou até extinguíam municípios recém-criados; em época mais recente, municípios criados mas não instalados, também foram suprimidos, em decorrência de decisão autoritária. Mas é forçoso reconhecer que, atualmente, a extinção ou fusão de municípios, ainda que fosse intenção dos Governos federal e estadual, dificilmente seria efetivada. Essa alternativa deve ter sido lembrada quando da criação do novo Estado do Rio de Janeiro, resultado de uma Fusão instituída por decisão autoritária. Mas mesmo em tais circunstâncias, não foi sequer formalizada proposta no sentido da extinção de qualquer município, o que confirma a inviabilidade política de se reduzir as disparidades e anomalias do quadro territorial brasileiro adotando solução tão simplista.

Uma segunda solução tem sido lembrada e proposta em contraposição à simetria que regula a organização municipal: a criação de categorias diferentes de municípios.

Com o objetivo de estabelecer uma distinção entre os municípios brasileiros, vários estudos tem sido elaborados e partem do reconhecimento de que a organização municipal pode variar segundo as peculiaridades locais, sem ferir a autonomia municipal.

As primeiras proposições formais no sentido da distinção de várias categorias de municípios originam-se de estudos realizados pelo IBAM para a elaboração de leis orgânicas de municípios de vários estados. Para melhor expressar tal posicionamento, transcrevemos, em anexo, a argumentação utilizada ao ser proposta a classificação dos municípios fluminenses, quando da Fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, com o apoio do parecer do Ministro Temístocles Brandão Cavalcanti que encontra respaldo para isso no artigo 15 da Constituição de 1967, confirmado no artigo 14 da Emenda nº 1.

Classificar os municípios por sua maior ou menor concentração urbana é a idéia que preside a proposta elaborada pelo IBAM, pela qual ficaria estabelecido que a organização municipal, em função das peculiaridades locais, variaria não somente quanto à competência dos municípios, como também à administração distrital (6).

Poder-se-ia considerar, em termos técnicos, que a classificação proposta para o Estado do Rio de Janeiro seria por demais simplista e que, através de técnicas estatísticas mais acuradas, seriam melhor classificados os municípios brasileiros.

Estudo realizado em 1978 por técnicos do IBGE visando o "estabelecimento de um índice quantitativo de urbanização e uma posterior categorização em diversos níveis de urbanização", através da utilização de métodos estatísticos multivariados, concluiu pela classificação dos municípios brasileiros em 4 grandes grupos classificados como Rural, Rural/Urbano, Urbano/Rural e Urbano (6).

Estudo mais recente submetido ao CNDU — "Discussão da Problemática Municipal e Indicação da Solução das Questões Fundamentais" — tem interpretação oposta à do estudo do IBAM quanto à declaração do vigente artigo 14 da Emenda Constitucional nº 1 sobre a organização variável dos municípios segundo suas peculiaridades e, à vista disso, propõe reforma da Emenda Constitucional (da Lei Complementar nº 2 e da Lei nº 4.320) para possibilitar a diferenciação dos municípios. Estes se classificariam nas seguintes categorias: rurais, de capital, de interesse de segurança nacional e gerais ou padrão e, segundo as peculiaridades locais, a organização municipal dependerá de lei estadual. O estudo em questão, que propõe medidas diversas, prevê reforço considerável às finanças dos municípios rurais e admite normas distintas estabelecidas pelos Estados para seus municípios "tendo em vista sua diversificação e sua situação numa mesma região geoeconômica", além de outras proposições.

Não cabe aqui analisar em detalhe as propostas referidas, quanto a seu mérito, embora seja inegável o seu embasamento, isto é, o reconhecimento de que um dos problemas mais graves da organização municipal brasileira seja sua uniformidade institucional.

(6) - "Uma tentativa de Classificação dos Municípios Brasileiros — Uma visão Crítica" é o título do documento, elaborado por Luiz Armando de Medeiros Frias e Sérgio Luiz Bragança que, após referirem à diversidade de conceitos de urbano à nível internacional e compararem os critérios adotados se propõem a obter um índice quantitativo de urbanização para a classificação dos municípios brasileiros.

Sem dúvida seria de interesse que, para o futuro, antes de se tornarem autônomos no grau atual, os municípios passassem por fases de autonomia intermediárias, conferindo-se ao Distrito um sentido institucional e organizacional que hoje não possui.

Hã que reconhecer, no entanto, a não oportunidade de se categorizar os municípios, restringindo a autonomia de muitos dentre eles, embora conferindo-lhes ajuda financeira compensatória. Principalmente se a principal distorção apresentada nas justificativas propostas e a da impossibilidade financeira dos municípios pequenos fazerem frente a seus compromissos em decorrência direta do sistema tributário atual.

A maior racionalidade na administração local apontada como motivo da distinção de medida de diferentes tipos de municípios exprime, inequivocamente antes de mais nada, uma forma de interferência do poder central, ou dos Estados, na gestão dos negócios locais.

O rompimento da simetria organizacional, com a diferenciação entre municípios urbanos e rurais, poderia ser em tese uma solução para os problemas por todos reconhecidos, ou bem, a categorização poderia vir a ser adotada apenas quanto às cidades, ou melhor, quanto às áreas urbanas. Entretanto, seja qual for a natureza dessa distinção, dois tipos de problema logo se colocam: de um lado, a dificuldade, ou impossibilidade, de sua aceitação em termos políticos e, de outro, a dificuldade igualmente muito grande de se operacionalizar essa categorização ou classificação.

Os vários estudos e proposições referentes à diferenciação dos municípios afiguram-se como igualmente inviáveis, não sã do ponto de vista político, pelo que representam em termos de autoritarismo, mas também pelas dificuldades de sua operacionalização. Hã que considerar, inclusive, o problema de transitoriedade decorrentes dos critérios adotados, pois a sede de um município essencialmente rural pode se tornar em menos de uma década um núcleo industrial ou turístico, ou se transformar em um centro local ou subregional de destaque. São muitos os exemplos: Camboriú, em Santa Catarina, que se transformou em centro turístico, Cantagalo, no Rio de Janeiro, hoje essencialmente um município industrial (cimento, Monte Sião em Minas Gerais, pequena cidade vivendo de micro-industriais de confecção (malharias) e serviços a ela ligados, eram hã dez anos sedes de municípios

essencialmente agrícolas. Podem ser ainda pequenos núcleos, mas neles prevalem hoje funções de natureza urbana.

Também há casos de pequenos municípios agrícolas satélites de centros maiores vizinhos que, a rigor, se suburbanizam, acusando expansão urbana acelerada.

Seriam todos eles desligados de uma categoria rural e passariam a outra urbana? Haveria revisões periódicas nessa classificação? A critério dos Estados?

Em contraposição — e também não são poucos os exemplos — há municípios que abrigam centros urbanos importantes e, simultaneamente, são municípios agrícolas de grande significação a nível do próprio Estado. Se classificados como urbanos, não participariam dos benefícios a serem concedidos aos municípios agrícolas?

O principal argumento contra as propostas acima comentadas reside na pequena aceitação que vem encontrando nos meios técnicos e políticos. É arraigada a tradição da uniformidade e simetria que vem desde os tempos da Colônia e que o Decreto-Lei nº 311 ainda veio acentuar e dificilmente será aceita qualquer proposta que esvazie ainda mais os municípios, ainda que prevendo possíveis compensações.

A única alternativa que se configura viável para reduzir os problemas de correntes da uniformização do critério administrativo, no que concerne a condição de cidade conferida a qualquer sede municipal, seria assegurar — pelos mais diversos meios — maior racionalidade ao tratamento do urbano. Uma revisão da legislação e outras normas e exigências instituídas para cumprimento pelas administrações locais, objetivando eliminar o tratamento simétrico sempre presente, seria um primeiro passo. Para esse fim, cada Estado poderia estabelecer categorias, classes ou tipos de cidades (não de municípios), para diferenciar sua atuação e suas exigências, tendo em conta, a um tempo, a dimensão urbano do município e suas funções econômicas, sem se criar o problema de redução da autonomia municipal vigente.

5. A INOBSERVÂNCIA DE CRITÉRIOS
DE DELIMITAÇÃO DO URBANO

5. A INOBSERVÂNCIA DE CRITÉRIOS DE DELIMITAÇÃO DO URBANO

5.1 - A Exigência de Demarcação Legal de Perímetros Urbano e Suburbano

A necessidade de se distinguir a população urbana e a população rural também foi objeto de preocupação da Convenção Nacional de Estatística firmada em 1936 no Rio de Janeiro entre a União e os Governos estaduais da qual resultariam a criação do Conselho Nacional de Estatística e do IBGE e a edição do Decreto-Lei nº 311 de 1938.

Entre as recomendações essenciais a serem alcançadas para possibilitar o levantamento sistemático das estatísticas nacionais, além da unificação da organização municipal e outros dispositivos, figurou a fixação, por todas as municipalidades do país, do quadro urbano das cidades e vilas — sedes dos municípios ou distritos. Instituído o Conselho Nacional de Estatística, este propôs as normas para regularizar a divisão territorial do Brasil e recomendou a elaboração das bases cartográficas necessárias aos serviços estatísticos e medidas tendentes à definição pelos municípios dessas zonas urbanas.

O Decreto-Lei nº 311 de 1938, originado das recomendações acima, estabeleceu além da uniformização da organização municipal analisada em capítulo anterior, a exigência de delimitação dos quadros urbano e suburbano das sedes municipais e distritais e fixou que nenhuma nova sede seria implantada sem que tal demarcação fosse fixada em planta. O mesmo Decreto-Lei conferiu ao Conselho Nacional de Geografia a atribuição de estabelecer os requisitos mínimos para a elaboração dos mapas municipais previstos no artigo 13.

Deste Conselho é que emanaram as regras para os referidos mapas e para as plantas que, obrigatoriamente, os deveriam acompanhar. E dentre tais normas constaram aquelas que iriam presidir à delimitação dos quadros urbano e suburbano das cidades e das vilas, a ser traçada nas plantas anexas ao mapa municipal. Dessa forma, foram uniformizados os critérios de delimitação bem como de representação cartográfica desses limites e foram instituídas as figuras dos perímetros urbano e suburbano, a serem estabelecidos por ato da Prefeitura ⁽¹⁾.

(1) - À época, do Prefeito procediam os atos legais da municipalidade, pois as Câmaras Municipais se achavam fechadas.

Os artigos de números 5 a 9 da referida Resolução estabeleceram as normas para as plantas e para a delimitação das zonas urbana e suburbana que nelas deviam figurar, sem formalizar, no entanto, a adoção da expressão perímetro urbano ou suburbano,. No esquema modelo anexado à Resolução em causa, porém, a legenda indica "Perímetro Urbano" e "Perímetro Suburbano" e assinala: I — Zona Urbana; II — Zona Suburbana; III — Zona Rural.

Se anteriormente a essa norma alguns municípios brasileiros já haviam fixado limites entre as zonas urbana, suburbana e rural, a partir de então tornou-se obrigatória esta demarcação, inclusive nos casos de sedes municipais ou distritais que não alcançavam sequer as dimensões mínimas de 200 ou 30 moradias, respectivamente, fixadas no aludido Decreto-Lei.

Pela Resolução referida, a delimitação do Quadro Urbano das sedes, quer municipal, quer distrital, seria a descrição de uma linha facilmente identificável no terreno "envolvendo o centro com maior concentração predial, no qual, via de regra se localizam os principais edifícios públicos e mais intensamente se manifesta a vida comercial, financeira e social e onde, em muitos casos, há incidência de impostos especiais, como por exemplo, o da "décima urbana". Já o Quadro Suburbano seria traçado "abrangendo uma área que circunde, com largura variável, o quadro urbano, área dentro da qual já se esteja processando a expansão da zona urbana da sede ou que, por suas condições topográficas favoráveis esteja naturalmente destinada a essa expansão". Estabelece ainda o artigo, em reforço à determinação acima, que essa linha "deve circunscrever, o mais rigorosamente possível, a área que corresponde realmente à expansão atual ou próxima do centro urbano, sendo vedado delimitar-se, qualquer que seja o pretexto para isso invocado, mesmo a título de regularização de forma, um perímetro suburbano que se afaste, em distância e em conformação da área de expansão referida".

A uniformização pretendida foi alcançada, através do cumprimento bastante criterioso das normas estabelecidas, quando da elaboração dos mapas municipais — para os quais o prazo estabelecido era inadiável, o que implicava em obrigatoriedade dos prefeitos baixarem os atos de delimitação em questão. A partir de então é que se consagrou a figura legal do Perímetro Urbano.

5.2 - Abandono do Perímetro Suburbano e Novas Interpretações do Perímetro Urbano

A interpretação do que deveria ser o perímetro urbano iria, no entanto, sofrer alterações, ainda na década de 1940. Com efeito, com a nova Constituição Federal, a divisão municipal passou a ser controlada pelos Estados e, em leis estaduais, novas normas foram estabelecidas quanto à questão dos perímetros urbanos. Sem que tivesse sido abolida formalmente a exigência de perímetros suburbanos para todas as sedes municipais e distritais, o disposto no Decreto-Lei nº 311 a esse respeito passou a ser letra morta.

A Lei nº 109, de 16 de março de 1948 do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, ao tratar "Da Divisão Municipal" refere apenas a figura dos perímetros urbanos e estabelece, inclusive, novas exigências. Estabelece que a alteração dos perímetros é competência das Câmaras Municipais e estipula que:

- a) são podem ser incluídas nos perímetros urbanos as zonas beneficiadas por um dos serviços municipais seguintes: água, iluminação pública, esgoto ou calçamento;
- b) as zonas onde se verifique o fracionamento de terrenos em lotes residenciais e que apresentem condições favoráveis de desenvolvimento poderão ser incluídas nos perímetros urbanos, independentemente das condições exigidas no parágrafo anterior.

O exemplo citado revela o abandono da exigência de um perímetro suburbano: pretende-se em princípio demarcar como zona urbana a parte do aglomerado dotada de serviços e se admite que as áreas periféricas de expansão urbana, onde tais serviços são inexistentes, possam ser incluídas nesse perímetro.

A autonomia conferida aos Estados pelo novo regime resultou, portanto, no período Pós-46, em adoção de critérios variáveis na definição dos perímetros. O Recenseamento de 1950, ainda referiu em suas instruções e explicações sobre a "Situação do Domicílio" os quadros urbano, suburbano e rural, definidos por lei municipal, e a mesma referência é encontrada até 1970, embora já não se identificasse mais a população suburbana, pois o quadro suburbano quando ainda demarcado oficialmente seria entendido, como um prolongamento do

urbano. No Censo de 1980, reconhece-se que a "situação suburbana" agora está agregada ao "quadro urbano".

A partir da reorganização dos Governos dos Estados e da instalação das Assembleias Legislativas, após a Constituição de 1946, verificou-se, pois, o abandono da exigência de demarcação de perímetros suburbanos para todas as cidades e vilas. A essa tendência se associaria, com a maior autonomia das prefeituras municipais, o abandono de critérios uniformes para a delimitação dos próprios perímetros urbanos. E isso ocorreria independentemente das leis estaduais de organização dos municípios estabelecerem normas a respeito.

O Código Tributário, a Lei nº 6.766 e a Extensão dos Perímetros Urbanos

O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), regulamentando a incidência do IPTU, determinou que ela se daria sobre os imóveis localizados em zona urbana. Para sua definição, essa zona deveria observar o requisito mínimo da existência de pelo menos dois dos serviços de calçamento com galeria de águas pluviais, abastecimento d' água, sistema de esgotos e rede de iluminação elétrica, ou, ainda, pela existência de um deles e a de uma escola ou posto de saúde, a menos do que 3 km. O parágrafo segundo do art. 32, contudo, incorporava à zona urbana as áreas onde "houver loteamentos aprovados mesmo que fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior" (exigência de equipamentos e/ou serviços urbanos).

Dessa forma, tendo em conta que as legislações municipais à essa época, pouca ou nenhuma exigência faziam aos projetos de loteamento pretendidos em seu território, quanto à instalação de infra-estrutura e equipamentos, estava praticamente assegurado em lei que qualquer área poderia, a juízo dos municípios, ser incorporada à zona urbana preconizada pelo Código Tributário. O critério de destinação do imóvel para ensejo do lançamento do imposto (independendo de sua localização "rural" ou "urbana") só mais tarde seria incorporado à legislação e, dessa forma, as municipalidades no primeiro momento apressaram-se em estender sucessivamente seus "perímetros urbanos" para aumentar sua "zona urbana" e com isso sua base espacial de tributação, já que esse imposto juntamente com o ISS, foram os únicos impostos diretos que lhes restaram, constituindo-se, a bem dizer, nos últimos redutos de sua autonomia financeira diante do Estado e da União.

Muitos foram os prolongamentos indevidos dos perímetros urbanos ao longo de quilômetros e quilômetros de estradas, acompanhando as orlas de praias e lagoas, englobando ilhas, etc... O litoral brasileiro em quase toda sua extensão do Nordeste ao Rio Grande do Sul está hoje comprometido dessa forma com a ocupação urbana, embora permaneça não ocupado em grandes extensões. O caso extremo — considerar todo o território municipal como zona urbana — ocorre em 27 municípios, de intensa urbanização, em muitos casos, mas onde ainda há áreas voltadas para a atividade agrícola (vide Quadro nº 10).

É pouco provável que os municípios das capitais do Ceará e Rio Grande do Norte — Fortaleza e Natal respectivamente — reflitam um quadro integralmente urbano, tanto quanto é totalmente inverossímil que o município de São Gonçalo, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, possa ser considerado inteiramente urbano, pois tem um distrito — Ipiúba — que conserva acentuadas características rurais, ainda que residuais. Mesmo o próprio município do Rio de Janeiro apresenta uma zona urbana com as mesmas condições, como é o caso da ZR-6 que abrange a região de Campo Grande.

QUADRO Nº 10

MUNICÍPIOS COM 100% DE POPULAÇÃO URBANA

Fortaleza (CE)	Guarujá (SP)
Natal (RN)	Itapevi (SP)
Fernando de Noronha	Itaquaquecetuba (SP)
Vitória (RJ)	Mauá (SP)
Nilópolis(RJ)	Osasco (SP)
Niterói (RJ)	Praia Grande (SP)
Rio de Janeiro (RJ)	Ribeirão Pires (SP)
São Gonçalo (RJ)	Rio Grande da Serra (SP)
São João de Meriti (RJ)	Salto (SP)
Águas de São Pedro (SP)	Santo André (SP)
Barueri (SP)	São Caetano do Sul (SP)
Carapicuíba (SP)	Taboão da Serra (SP)
Diadema (SP)	Curitiba (PR)
Embu (SP)	

FONTE: IBGE - Censo de 1980.

Também registra-se a situação inversa, ou seja, perímetros oficiais que não foram atualizados mas fora de cujos limites foram aprovados um sem número de loteamentos de característica urbana, quer pelo padrão do lote, quer pela atividade residencial de dormitório efetivamente exercida. Como resultado figuram no Censo de 1980 numerosos aglomerados ditos rurais que não passam de núcleos suburbanos isolados.

O município de Itaboraí, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é talvez o caso extremo do perímetro urbano que não foi atualizado. Apresentou, pelo Censo, um crescimento de população com situação rural de 246% no período — 1970-1980 quando, na realidade, ocorreu verdadeira retração nos usos agrícolas. Trata-se de população residente em área legalmente rural que, com muito baixa densidade ocupa uma verdadeira nebulosa de loteamentos (regulares ou não) e mais algumas favelas, dispersas por grande parte do município, além dos limites do perímetro urbano que não foi atualizado.

Outra ocorrência, verificada após a edição da Lei nº 6.766/79, cuja frequência também não possível detectar, é a adoção de uma sistemática de alterações sucessivas do perímetro urbano para estendê-lo, a cada vez, para incorporar nos limites oficiais, os empreendimentos imobiliários projetados para áreas externas aos mesmos. Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, com crescimento de 10% a.a. na última década, inscreve-se neste caso, o que resultou em malha urbana extremamente esgarçada, com baixa densidade de ocupação e entremeada de vazios rurais.

A ação do INCRA, por sua vez, tem colaborado para esta ilimitada extensão das áreas urbanas, já que tem bastado a verificação, através de vistoria, de que a área em questão esteja improdutiva — sem que se avalie seu potencial futuro ou sua localização estratégica, por exemplo — para que seja liberada, irreversivelmente, para o uso urbano, permitindo-se a aprovação de loteamentos.

A Lei nº 6.766/79 ao introduzir o conceito de Áreas Urbanas e de Expansão Urbana, limite dentro do qual seriam aprovados loteamentos com fins urbanos, intentou uma resposta para o problema da extensão não criteriosa dos limites urbanos dos municípios. Faltou, ainda assim, a aplicação efetiva desse instrumento legal. Uma vez regularizadas as "Áreas Urbanas e de Expansão Urbana" de cada município ter-se-á dado um passo concreto na contenção do processo de incorporação sucessiva de áreas "urbanas", sem nenhum critério.

CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES

- A exigência de delimitação a mais precisa do quadro urbano ou zona urbana de cada sede municipal ou distrital, fixada no Decreto-Lei nº 311/38 foi a bem dizer regulamentada por Resolução do Conselho Nacional de Geografia ao fixar as normas para as plantas que acompanhariam os mapas municipais e nas quais se traçaria o perímetro urbano. O mesmo ocorreu quanto aos perímetros urbanos, mais tarde abandonados.

- Se as instruções para o reconhecimento dos limites da zona urbana hoje não tem validade, aquelas que caracterizam o quadro suburbano podem ser de valia para a caracterização das áreas de expansão urbana.

- Com o Código Tributário Nacional e, em seguida a aceitação de que a destinação do imóvel deve se reportar a incidência, ou não, do IPTU, interpretações antagônicas foram adotadas quanto à demarcação das zonas urbanas: estendendo-as ao máximo para estender a área tributada pelo IPTU, em uma primeira interpretação, ou, simplesmente, descuidando-se o município de atualizar os perímetros em causa já que, pela destinação do imóvel ou pela existência de loteamentos aprovados (Art. 32 § 2º do Código Tributário) estava assegurado seu direito e a arrecadar o tributo em causa.

- A edição da Lei nº 6.766/79 ainda não trouxe os resultados desejados quanto à reformulação dos limites da área urbana e de expansão urbana. Para aprovação de novos loteamentos, o perímetro em vigor foi interpretado como correspondendo à área de expansão urbana, ou teve estendidos seus limites. Outros municípios parecem ter continuado a aprovar loteamentos sem considerar as exigências da Lei de Parcelamento.

6. SUBSÍDIOS PARA A
REDEFINIÇÃO DO URBANO

6 . SUBSÍDIOS PARA A REDEFINIÇÃO DO URBANO

À luz da premissa de que deve ser reconhecida a condição urbana da localidade que abrigando população aglomerada requer infra-estrutura e serviços urbanos, foi admitido que a questão da redefinição do urbano tem que ser analisada sob dois enfoques.

O primeiro refere-se à caracterização de aglomerados populacionais como urbanos, sejam eles cidades, vilas, ou áreas isoladas, ainda não reconhecidas nessa categoria mas nela devendo ser classificadas.

O segundo enfoque diz respeito à delimitação dessas áreas urbanas e de expansão urbana: Prende-se, como o primeiro, à colocação básica de que a presença de população aglomerada pode bastar para se decidir sobre a incorporação de uma área à Área Urbana de um distrito, ainda que se trate de um assentamento isolado. Orienta-se pelo reconhecimento de que uma área já loteada (ocupada ou não), tanto quanto assentamentos espontâneos decorrentes de invasão, devem ser incorporadas à área urbana, ou de expansão urbana.

Os dois aspectos — caracterização e delimitação das áreas urbanas — dificilmente podem ser isolados, e na sua análise há recobrimentos inevitáveis, mas é essencial que se possa distinguir:

- a) quando um aglomerado populacional pode ser reconhecido como urbano; e
- b) quais os limites da área desses aglomerados que se deve considerar urbana e/ou de expansão urbana.

6.1 - Critérios para caracterizar o urbano

Admitida como ponto de partida a manutenção do critério político-administrativo vigente desde o Decreto-Lei nº 311, de 1938, seriam urbanas as áreas correspondentes às cidades (sedes municipais) e o mesmo vigoraria com relação às vilas, sedes de distritos.

As exigências vigentes para que um aglomerado populacional possa ser elevado à condição de cidade, variam de Estado para Estado (ver Quadros nº 8 e 9). Observa-se contudo que, em termos de dimensão do aglomerado, há mínimos que se situam muito abaixo do previsto no Decreto-Lei nº 311 de 1938, enquanto que

outros exigem 200 ou 400 habitações.

Outros parâmetros, também físicos, referem-se à existência de prédios de alvenaria, à disponibilidade de sede para escola, posto de saúde, culto religioso, espaço para cemitério e até matadouro. Há casos em que se exige, inclusive, que a localidade tenha sido vila por certo número de anos. Tais requisitos relativos às sedes se somam aos que se referem ao território municipal como um todo — aí se incluindo um total de população e o valor da arrecadação em confronto com a do Estado.

Na situação presente o que mais dificulta, ou mesmo impede, a criação de novas cidades são esses últimos parâmetros, relativos ao território do município, e não à sua futura sede.

Quanto à criação de distritos, também são variáveis as exigências constantes das leis orgânicas dos municípios nos diferentes Estados. Para suas sedes o principal parâmetro fixado é a população, sendo mais restritos os requisitos relativos ao território do futuro Distrito.

Tendo em conta que continuam a prevalecer os atuais entraves, permanecerá muito difícil instituir novos municípios. As localidades recém-surgidas em áreas de fronteira agrícola e outras, cujo crescimento como unidades urbanas é evidente, permanecerão com o status de povoados ou aglomerados rurais ou, quando muito, serão elevadas à condição de vila.

A dimensão populacional mínima

O primeiro critério usualmente utilizado é o da população, mas pode variar muito a dimensão populacional adotada como limiar do que venha a ser considerado urbano, em particular quando, para se reconhecer como urbano se considera necessária a presença de funções urbanas. A diversidade regional brasileira aponta para o fato de que um determinado contingente populacional não seja um indicador seguro a partir do qual uma dada aglomeração seja considerada funcionalmente urbana ou rural. O estabelecimento de uma densidade limite pela introdução do fator área, incorreria nos mesmos problemas.

Apesar do fato de que os núcleos mais populosos serão, com certeza, funcionalmente urbanos, a recíproca não é, com certeza, verdadeira. A população

aglomerada é consequência da função desempenhada pela área e não o contrário. Da mesma forma, uma criterização qualitativa ou quantitativa do que seria considerado funcionalmente "urbano", dada as diferentes gamas de combinação de funções urbanas e rurais no quadro das aglomerações brasileiras, esbarraria no problema da abrangência.

Entretanto, ainda que aceita a desvinculação entre o tamanho populacional e a ocorrência de funções urbanas em escala que caracterize como tal o aglomerado, a população — seu total ou densidade — pode ser indicador expressivo da necessidade de se prover a área considerada de serviços urbanos mínimos. Com efeito, independentemente de se constituir ou não em uma "autêntica" cidade, um aglomerado populacional acima de um determinado porte faz já a condição de urbano pois se constitui em um assentamento que fisicamente não difere das cidades assim reconhecidas por suas funções, tanto em termos de forma quanto de dimensão.

O difícil da questão, quanto a este critério, será muito mais estabelecer o limiar acima do qual as populações aglomeradas tenham exigência explícita de serviços urbanos mínimos.

Independente do aglomerado ser ou não funcionalmente urbano, um tamanho populacional mínimo é exigido para a classificação de uma vila ou outro aglomerado populacional na categoria de cidade quando da instalação de novos municípios, requerendo-se um número mínimo de habitações na sede. Para a instalação de sede municipal a exigência de um mínimo de 200 habitações, que equivale, a grosso modo, a 1.000 habitantes, corresponde à que foi fixado pelo Artigo 12 do Decreto nº 311 de 1938.

Justifica-se, do nosso ponto de vista, a manutenção do requisito de um tamanho populacional mínimo tão pequeno pelo reconhecimento de que um aglomerado que reúne 1.000 habitantes já apresenta uma exigência de alguma infra-estrutura e de serviços urbanos para assegurar à sua população condições de vida que não contribuam seja para agravar os problemas sanitários, seja para incentivar a população a residente no sentido de migrar em busca de instalação melhor. Vale lembrar que no Canadá o limite adotado é de 1.000 habitantes e que na Suécia, bastam 200 habitantes aglomerados com distância mínima de 200 metros para que isso ocorra.

A postura aqui adotada é reforçada por se admitir que a simples condição de

cidade, sede de município, pode assegurar, através da instalação do aparato administrativo municipal e de uma receita municipal (própria ou transferida), que sejam aplicados recursos em benefício da localidade, propiciando a implantação da infra-estrutura urbana mínima essencial. Por outro lado, dada a escala do aglomerado em causa, a instalação de uma infra-estrutura mínima pode ser realizada a custos relativamente baixos, se planejada em padrões adequados às exigências da clientela local.

Constata-se, aliás, como visto em capítulo anterior, que, mesmo em áreas de ocupação consolidada da Região Sudeste ou outras regiões, há pequenas cidades, assim reconhecidas há várias décadas, que mal alcançam ou de pouco ultrapassam o limiar proposto. E muitas delas, graças à condição de sede municipal, ostentam características nitidamente urbanas, do ponto de vista físico e, também, em termos funcionais, pois a simples função administrativa que aí tem sede se exprime através de características urbanas e, ela própria, associada às necessidades de consumo imediato da população aí aglomerada, gera a implantação de outros serviços.

Com relação a esta questão, é importante salientar, por outro lado, que, nas cidades que estão na base do sistema urbano em áreas de urbanização consolidada, onde é grande a acessibilidade a centros bem equipados, os serviços terciários são por vezes mais limitados do que em povoados isolados de áreas de fronteira agrícola, ou de ocupação rarefeita, onde o acesso às cidades favorece a implantação de comércio e serviços variados, como também foi referido em capítulo anterior.

Focalizando-se do mesmo ponto de vista a questão das vilas, verifica-se que a situação é totalmente distinta. Há vilas que correspondem a bairros populosos, dentro de aglomerações metropolitanas; muitas outras, são apenas pequenos centros locais, oferecendo comércio e serviços para a população da área circundante — seja área rural, seja área de loteamentos periféricos totalmente desprovidos de serviços. Mas há também aqueles que, até mesmo em Estados de ocupação urbana consolidada, não passam de pequenos povoados rurais ou sequer correspondem a um aglomerado, não podendo ser relacionadas de forma alguma a um conceito urbano. Maior rigor deverá, pois, ser proposto, para que as sedes distritais — vilas — sejam enquadradas como urbanas.

Nas legislações estaduais varia o parâmetro dimensão populacional mínima para

a instalação de novas vilas e, sem dúvida, deve ser deixado a critério dos Estados fixá-los. Um mínimo abaixo do qual nenhum Estado deve reconhecer uma vila poderá ser indicado pelo IBGE para os "aglomerados rurais" reconhecidos pelo Censo de 1980 — 50 habitações com distância média de 50 metros entre si —, tal exigência já superando o parâmetro fixado pelo Decreto-Lei nº 311, citado anteriormente (30 casas).

Uma vila com tais características deveria, no entanto, ser considerada urbana? Se prevalecer a premissa exposta anteriormente, de que deva ser urbano o assentamento que, por sua dimensão populacional exija infra-estrutura e serviços urbanos, as vilas só deverão ser urbanas quando alcançarem o mesmo limiar fixado para as cidades — 200 moradias, ou 1.000 habitantes.

Densidade e Contiguidade de Ocupação

Requisitos reconhecidamente importantes para que uma localidade adquira a feição urbana, a densidade e a contiguidade das construções, não têm sido aplicados como critérios para a definição de áreas urbanas, o que possivelmente se explica pela dificuldade de sua aplicação.

Importa, no entanto, reconhecer que um parâmetro dessa natureza deve ser adotado, complementarmente ao do tamanho populacional. Pode ser admitido, como ponto de partida, o critério fixado pela Fundação IBGE para identificar — no Censo de 1980 — os "aglomerados rurais" —, ou melhor, os aglomerados situados em área rural a distância média de no mínimo 50 metros entre as habitações (na Suécia são 200 metros).

Outros critérios de densidade têm sido propostos, mas sua utilização requer sempre levantamentos especiais, a adoção de tal requisito devendo ser abandonado, como regra. No caso brasileiro, o critério contiguidade pode vir a ser aplicado, não há dúvida, complementarmente, para a identificação dos menores aglomerados urbanos, mas o número mínimo de habitantes ou de moradias seria exigido previamente. A aplicação desse parâmetro contiguidade pode vir a da maior significação se aceite que, independentemente de ser sede de vila ou cidade, qualquer aglomerado populacional de mais de 200 casas (ou 1.000 habitantes) deva ser considerado urbano. Nesse caso, núcleos periféricos dispersos em áreas circunvizinhas às grandes cidades ou grandes povoados que não são sedes de vila sequer, enquadrar-se-iam como urbanos desde que possuíssem o

o m̃nimo de moradores ou moradias estipulado, com dist̃ncia entre estas a ser fixada.

O par̃metro contiguidade, uma vez adotado, dever̃ ser indicado em dist̃ncia m̃nima, facilmente identific̃vel, e ño dist̃ncia m̃dia.

Uma outra observaç̃o deve ser feita quanto à utilizaç̃o desse par̃metro contiguidade, se adotado para ñcleos perif̃ricos metropolitanos: a rapidez de seu crescimento ẽ, via de regra, t̃o grande, que estaria invalidada a mediç̃o referida, podendo-se admitir que melhor seria enquadrar tais aglomerados na ̃rea de expans̃o urbana dos ñcleos maiores vizinhos sem exig̃ncia quanto à contiguidade das habitaç̃es no seu interior. A colocaç̃o dessa quest̃o nos leva ao segundo tema a ser tratado neste cap̃tulo – a delimitaç̃o ou demarcaç̃o das ̃reas urbanas e de expans̃o urbana.

As Funç̃es Ecoñmicas

A consideraç̃o das funç̃es urbanas ẽ sempre levada em conta quando se analisa os aglomerados populacionais de ṽrios ñveis, admitindo-se, como premissa, que a simples aglomeraç̃o – de construç̃es e de pessoas – com um m̃nimo de serviç̃o essenciais ẽ mesma ño merece qualificativo de urbano. Ño cabe aqui rever crit̃rios da definiç̃o de funç̃es urbanas que permitam fixar, em termos ecoñmicos o que seria um cidade no Brasil.

Conṽm lembrar que o tamanho m̃nimo de uma cidade, em termos ecoñmicos, ẽ bastante varĩvel segundo a regĩo e que ño h̃a como fix̃-lo para todo o Brasil, ainda que uma mesma metodologia seja aplicada com esse fim. À guisa de refer̃ncia pode ser citado um estudo realizado recentemente sobre as pequenas cidades do Nordeste no qual se indica a dimens̃o populacional m̃nima de 5.000 habitantes para um aglomerado possuir caracter̃sticas ecoñmicas urbanas (1).

A adoç̃o de crit̃rios funcionais r̃gidos seria extremamente dif̃cil em termos de Brasil e, indiscutivelmente, ela iria elevar sobremodo o patamar m̃nimo do aglomerado a ser reputado como urbano.

Se aceita a premissa anteriormente colocada de que o ato de reconhece

(1) - Banco do Nordeste do Brasil - Nordeste: as pequenas cidades e o planejamento local. Coord. Brasileiras Ferreira Nundes. Fortaleza, 1981.

cer uma área como urbana deve visar a demarcação de uma unidade onde haja problemas caracteristicamente urbanos — necessidade de infra-estrutura e serviços — o critério econômico pode, a bem dizer, ser afastado. Por outro lado, se reconhecido que, a dimensão do aglomerado e de suas exigências em serviços é essencial somar — para caracterizar mais corretamente o urbano — algum critério funcional, a melhor solução seria o aglomerado que, reunindo mais de 200 moradias (ou 1.000 habitantes), possua uma percentagem mínima da PEA ocupada em atividades não agrícolas.

A adoção do parâmetro acima a nível nacional iria contrariar a premissa adotada neste Trabalho, de que, independentemente das funções econômicas um aglomerado populacional acima de determinada dimensão deva ser aceito oficialmente como urbano, pela simples razão de que apresenta demanda de serviços e de infra-estrutura que o justificaria.

A Disponibilidade de Infra-Estrutura

Seguindo o mesmo raciocínio, a definição de urbano a partir da existência ou não de equipamentos e serviços urbanos nos aglomerados, deve ser liminarmente descartada, pois via de regra a urbanização brasileira vem ocorrendo sem a correspondente implantação de infra-estrutura. Além disso, a carência que caracteriza a quase totalidade das localidades urbanas brasileiras, em particular no que se refere à suas periferias, colocaria estas últimas fora dessa classificação de urbano. Restringir a área urbana de tais aglomerados resultaria em expansão irregular da ocupação espontânea e de loteamentos clandestinos fora de seus limites.

A adoção de exigências quanto à disponibilidade de infra-estrutura será considerada novamente neste Trabalho ao ser examinada a questão da demarcação de áreas urbanas e de expansão urbana.

Sugestões para Regular o Reconhecimento de Aglomerados Urbanos

O que vai ficando claro, à medida em que se explora possíveis elementos caracterizadores do conceito de urbano, é que é impossível, ou pelo menos, tecnicamente acanhada, uma categorização que dê conta, com a adoção de parâmetros precisos, de uma realidade urbana regionalmente tão diversa. Parece mais apropriado, por consequente, no lugar de parâmetros pretensamente exatos, indicar em grandes linhas critérios nos quais os Estados, melhores conhecedores das

especificidades de suas realidades regionais, possam fixar normas para a definição de suas unidades urbanas — cidades, vilas ou outras povoações — que venham a ser reconhecidas como tal.

Independentemente dos critérios implícitos ou explícitos da legislação vigente, quer tributária quer urbanística, prevalece hoje apenas o critério político-administrativo, mas há necessidade, sem dúvida, de um ajuste nessa conceituação, por mais que uma modificação radical não seja oportuna pelos problemas políticos que suscitaria.

No quadro institucional atual, duas situações antagônicas dificultam a efetivação de medidas que visem conferir validade à designação oficial de cidade ou vila. De um lado, há por todo o país, um sem número de localidades que possuem funções urbanas ou são embriões urbanos reunindo população aglomerada e requerendo serviços, mas não estão enquadradas como cidades ou vilas; de outro, há cidades e, em muito maior número, vilas que não preenchem qualquer dos requisitos para assim se enquadrarem, a não ser terem sido instituídas legalmente como tal, desrespeitando, inclusive, as exigências fixadas.

No que diz respeito às atuais cidades, há que convir ser extremamente delicado retirar-lhes o status urbano e a condição de sede municipal por não preencherem requisitos mínimos, embora isso tenha ocorrido no passado, até mesmo com certa frequência, como resultado de lutas políticas locais na maioria dos casos, aliás. Qualquer medida genérica nesse sentido é totalmente inviável hoje e deve ser aceito que todas sedes municipais possam permanecer nessa condição, ainda que se situem muito abaixo da dimensão mínima fixada. Vale referir, à guisa de exemplo, que nem mesmo ao se implantar a Fusão dos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara, por efeito de decisão autoritária e através de Governo nomeado, não foi julgado conveniente rever o quadro territorial fluminense, e, ao ser elaborada a Lei Orgânica dos Municípios, do novo Estado, foi afastada proposta que sugeria a categorização dos municípios, com competências distintas.

Deve-se, pois, continuar a aceitar, como cidades, todas as sedes municipais, embora nada impeça que, por lei estadual, sejam extintos municípios, o que implicaria automaticamente em perda do status urbano pela sede, se esta se situar abaixo do limite mínimo de população que venha a ser estabelecido. A probabilidade de que venha a ocorrer a extinção de municípios é hoje bastan-

te remota devido aos problemas políticos que pode suscitar tal medida.

Para a elevação de um aglomerado — vila ou não — à condição de cidade, se de município, dos requisitos antes referidos, haveria que estabelecer, a nível do país, apenas o tamanho demográfico mínimo, caso seja aceita a premissa proposta anteriormente de que, em havendo população aglomerada com dimensão populacional que requeira infra-estrutura e serviços urbanos, sua condição urbana deva ser reconhecida. Sendo assim a exigência de um mínimo de 200 casas ou 1.000 habitantes poderia ser adotada, em todo o país, pois as necessidades mínimas da população em serviços são equivalentes, seja qual for a região independentemente dos níveis de urbanização.

A esse critério genérico viriam se somar, por iniciativa dos Estados, dessa vez, critérios complementares, aplicáveis àquelas unidades urbanas que viessem a ser reconhecidas como cidades. Dada a dificuldade de se aplicar a nível nacional qualquer critério funcional, para caracterizar o limiar acima do qual um aglomerado seria reconhecido urbano, admitiu-se como requisito complementar ao tamanho populacional mínimo, bastante baixo, uma determinada percentagem da PEA voltada para atividades não agrícolas. O parâmetro seria fixado a nível da legislação estadual e deveria variar conforme as características próprias de cada região.

Aliás, os requisitos mínimos hoje exigidos pelas leis estaduais para a criação de municípios estão merecendo completa revisão. E alguns dentre eles devem ter recomendada sua exclusão, por exemplo, a existência de matadouro, pois manter matadouro municipal, com as exigências atuais do órgão de fiscalização da produção animal, não está ao alcance das Prefeituras.

Se o que foi proposto no caso das cidades se baseia no reconhecimento de que uma população vivendo aglomerada acima de uma determinada dimensão implica em um adensamento que requer infra-estrutura e serviços urbanos mínimos, a mesma exigência teria que ser aplicada aos aglomerados que correspondem às sedes dos distritos, para que sejam reconhecidas como urbanas.

A exigência acima vigoraria apenas para reconhecimento do status urbano das sedes distritais, mas não seria impeditivo para que outras vilas viessem a ser criadas, sem tal condição. Admitindo como válida essa proposta, novas vilas

poderão ser criadas, a critério dos Estados, com população inferior ao parâmetro fixado para o limiar do urbano. Reconhece-se, contudo, o interesse em ser complementado o critério do tamanho demográfico que venha a ser adotado pelos Estados para novas vilas com alguma medida referente à densidade, ou à contiguidade das habitações. A adoção desse critério seria recomendada aos governos estaduais.

Também quanto à criação de distritos e vilas caberia uma revisão das legislações estaduais, por vezes impeditivos. E mais, em alguns casos, quando se trata de Estados com municípios de grande extensão, onde o povoamento pioneiro está se caracterizando por uma ocupação aglomerada, haveria que prever a criação de novas sedes distritais sempre que o aglomerado em questão ultrapassasse determinada dimensão, em termos demográficos.

Ao contrário do que se propôs para as cidades, pode-se admitir que devam ser retiradas da relação das localidades ditas urbanas e perder a designação de "vilas", as sedes distritais que não preencham o requisito mínimo de reunir um certo número de habitações dispostas à proximidade uma das outras (200 habitações). As atuais vilas que não se enquadram nesse critério, tendo sido recenseadas como um setor urbano único, com centro na suposta localização da sede distrital — uma venda, ou igreja, ou escola, por exemplo — permaneceriam como sedes dos distritos, a critério das Prefeituras, mas não teriam status urbano e não seriam reconhecidas como vilas.

A medida acima, longe de prejudicar as populações locais, iria beneficiá-las, pois a incidência do IPTU sobre os imóveis que conformam os mini-aglomerados deveria ser menor, o que se justifica por não contarem tais povoações, na maioria das vezes, com qualquer dos serviços urbanos.

6.2 - Critérios para a Caracterização e Delimitação de Áreas Urbanas e de Expansão Urbana

Na análise da definição legal de Urbano e Rural apresentada anteriormente, ficou evidente a falta de clareza existente nas conceituações estabelecidas pela legislação tributária e urbanística.

Para a finalidade tributária, o conceito de destinação do imóvel em vigor =

sanadas as questões jurídicas pendentes quanto às leis 5.172/66 e o Decreto-Lei nº 57/66, de um lado, e a Lei nº 5.868/72 por outro —, resolve a questão dos critérios para definição do objeto de incidência de imposto. Não nos parece, que haja problemas quanto a este ponto, vendo a caracterização de urbano pelo prisma estreito do ensejo da tributação. A extensão desse conceito para finalidades urbanísticas é que provoca toda a obscuridade presente hoje. Do momento em que foi introduzido, como fato gerador do imposto, o critério destinação independentemente da localização no espaço, separou-se definitivamente o tributário do urbanístico.

Ao controle urbanístico interessa eminentemente a localização, o critério espacial, dadas as suas metas de influência funcional no espaço construído efetivo e potencial. Trata-se pois, de estabelecer ou indicar esses critérios de forma clara e não necessariamente (pelo menos num primeiro momento) conjugá-los com finalidades tributárias, por mais que com eles correlatos.

Para os fins do presente trabalho e tendo em conta o reconhecimento de que importa identificar como urbanas todas as manifestações espaciais da urbanização, que se traduzem em aglomerados populacionais razoavelmente densos, como especificado na primeira parte deste capítulo, o estabelecimento dos limites dessas áreas urbanas deve-se pautar pelos mesmos princípios. Vale dizer, deve-se ter em conta que devam ser incorporadas às áreas urbanas aquelas unidades espaciais formadas por núcleos periféricos, desde que tenham dimensão além da qual, para assegurar condições de vida satisfatórias a seus habitantes, seja indispensável equipá-las de infra-estrutura e serviços mínimos. O problema reside, mais uma vez, na dificuldade prática de se estabelecerem critérios satisfatórios.

Como premissa, em consonância com o anteriormente exposto, propõe-se que sejam determinadas como urbanas as áreas onde se situam os núcleos urbanos sedes municipais, ou seja, as áreas das cidades, mesmo que não correspondam aos critérios que se seguem⁽²⁾:

O primeiro critério, propõe que sejam consideradas urbanas as áreas dotadas de infra-estrutura e serviços que disponham, concomitantemente, de calçamen

(2) - O critério para delimitação dessa área central deverá ser o da ocupação contínua e contígua a partir da área do assentamento original.

to, iluminação pública, rede de abastecimento de água e sistema de esgotamento sanitário.

Admitindo-se não ser possível restringir a área urbana aos assentamentos dotados de todos esses serviços, poder-se-ia fixar, como exigência, a disponibilidade de guias, ou meios-fios, em lugar de calçamento, ou de galerias de águas pluviais servindo como rede geral de esgotos, além da iluminação pública e do abastecimento de água.

Importa reconhecer, no entanto, que na forma acima, o critério da disponibilidade de infra-estrutura e serviços urbanos é excessivamente limitante, em termos da realidade brasileira atual, ainda que se venha a reduzir a exigência em causa a apenas dois, ou um dos quatro serviços apontados.

A rigor, portanto, tendo em conta a diversidade das situações encontradas em núcleos populacionais que tem dimensão de cidades nos termos anteriormente definidos, e muitas vezes exercem funções urbanas primárias, mas apresentam carência total dos serviços apontados, o critério equipamento e serviços urbanos não satisfaz, pois extenso anel periférico em grandes ou médias aglomerações e pequenos núcleos isolados, em áreas de ocupação recente em particular, poderiam ser excluídas da área urbana. Os aglomerados subnormais de periferia, por exemplo, seriam todos eles excluídos quando não contassem com tais serviços, mesmo que apresentassem contingente populacional e densidade elevada que os qualificassem como tal.

Dessa forma, para delimitação da Área Urbana, propriamente dita, seriam incluídas aquelas dotadas de algum elemento de infra-estrutura: iluminação pública ou domiciliar, guias de calçamento (meio-fio) ou pavimentação de vias, abastecimento d'água ou canalização de águas pluviais ou esgoto.

Essas áreas deveriam, por coerência com os critérios anteriormente definidos, abrigar população aglomerada de no mínimo 1.000 habitantes ou 200 moradias.

Assim, como outro critério, propõe-se sejam consideradas urbanas as áreas ocupadas por população aglomerada, áreas estas a que correspondam mais de 1.000 habitantes ou 200 habitações, mesmo que ilegalmente ocupadas, não ar-

ruadas, equipadas ou servidas e ainda que essa população exerça atividades de exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Admite-se, portanto, que a existência do aglomerado nas condições acima estabelecidas, mesmo que funcionalmente não urbano, constitua-se em fator suficiente para que a área seja considerada urbana, para os fins de legislação que regula o uso do solo, dado existirem condições que fazem necessários os serviços e equipamentos urbanos.

Pela proposta acima, seriam reconhecidos como integrando a Área Urbana as diferentes categorias de assentamento, todas elas implicando em uma população aglomerada. Poderá variar a densidade dessa ocupação, como variam os níveis de infra-estrutura de que ela dispõe, mas pelo fato de que fisicamente essa população se distribui segundo um padrão de ocupação urbano, a área correspondente ao aglomerado passa a integrar a área urbana.

A utilização de parâmetros quantitativos se restringirá, portanto, à definição do tamanho populacional mínimo — como foi apresentado anteriormente — à consideração de densidade mínima para distinguir a ocupação dispersa do assentamento aglomerado.

A esses critérios, os Estados, tendo em conta suas peculiaridades regionais, poderiam adicionar a exigência de uma proximidade mínima entre as habitações.

Para a composição da Área de Expansão Urbana, sugere-se, considerar, para os objetivos pretendidos neste trabalho, as áreas onde haja loteamentos legalmente aprovados mesmo que parcialmente abertos e ainda que não servidos por infra-estrutura básica ou equipados. Essa sugestão prende-se ao argumento de que essas áreas, já fracionadas em lotes, ou apenas arruadas, garantem aos seus proprietários direitos irreversíveis e só em casos extremamente específicos justificariam uma revisão de destinação, dados os custos com que arcaria o Poder Público para lembrar a área e reciclá-la, quer para sua utilização rural original, quer para outra qualquer desejada.

Dessa forma, mesmo não correspondendo à população aglomerada mínima justificar-se-ia a inclusão dessas áreas compondo a Área de Expansão Urbana.

Também as áreas comprometidas com projetos de localização industrial devem

ser incluídas na categoria de Expansão Urbana vez que a criação de tais áreas é fator sabidamente indutor de ocupação não agrícola.

As demais áreas incorporáveis à mancha urbana, que venham a integrar a Área de Expansão Urbana, deverão sujeitar-se a critérios de dimensão e forma: as áreas que o Poder Público Municipal entender como potencialmente urbanas deverão respeitar critérios de contiguidade com a malha urbana já consolidada ou se justificar pela contiguidade com áreas de aglomerados espontâneos ou com áreas especiais onde haja projetos de implantação de instalações industriais ou outros que devam originar ocupação urbana.

Concomitantemente, tais áreas deverão ter limitada sua extensão. Os municípios deverão ser orientados a, uma vez definidas as áreas urbanas nos termos dos critérios anteriores, mensurá-las e compará-las com as necessidades de expansão horizontal, medida em termos de densidade atual e projetada, tendo por base a população demandante no prazo máximo de 10 anos. Esse parâmetro deverá pautar as necessidades das áreas urbanas adicionais às definidas nos termos dos critérios anteriores e ter em conta que em áreas onde a densidade da ocupação é muito baixa não se justificará adicionar novas áreas mas adensar as existentes.

As propostas de delimitação de Área Urbana e de Expansão Urbana acima apresentadas, à primeira vista são demasiadamente abrangentes. Entretanto, por serem de aplicação fácil, podem resultar na criação de quadros urbanos relativamente estáveis, impedindo que persista a tendência ao espraiamento indiscriminado da malha urbana. Ainda mais, tais critérios facilitarão a legalização dos aglomerados dispersos que desordenadamente vem surgindo ao sabor dos interesses dos loteadores e das dificuldades do acesso à terra em áreas dotadas de equipamentos e serviços.

No caso especial das Regiões Metropolitanas, a eficiência da adoção dos critérios quanto à contenção do espraiamento indiscriminado da mancha urbana estará na dependência da adoção concomitante de uma política de dinamização do setor agrícola que estimule o aproveitamento das áreas não comprometidas com a urbanização, sem o que, nenhuma medida restritiva será suficiente para impedir sua incorporação às áreas urbanas ou de expansão urbana.

7. CONCLUSÃO E PROPOSIÇÕES

No decorrer do presente trabalho foi reconhecido que, independentemente dos parâmetros que, no plano acadêmico, sejam adotados para definir o urbano, o que importa, para fins de desenvolvimento urbano, é fixar um critério de definição oficial do urbano baseado na premissa de que qualquer localidade que se situe acima de um determinado limiar, em termos de dimensão demográfica, mereça ser considerada urbana, vez que, abrigando população que viver aglomerada, essa própria condição cria exigências em termos de infraestrutura e serviços urbanos.

A proposição de um limite mínimo de 1.000 habitantes e/ou 200 moradias, embora arbitrária como qualquer outro critério, é de fácil aplicação.

Em coerência com a mesma premissa, critério idêntico — 1.000 habitantes ou 200 moradias — deverá ser adotado para que vilas e outras localidades hoje dispersas em área rural sejam reconhecidas como urbanas, ainda que tais localidades não contem com uma infra-estrutura mínima.

Esta última proposição implica em uma desvinculação do critério administrativo em vigor no país, pois haveria áreas urbanas que não corresponderão a sedes distritais e também haverã vilas, sedes distritais, que não serão urbanas. Admitiu-se apenas fazer exceção quanto à dimensão populacional para as atuais sedes municipais de menos de 1.000 habitantes, por se haver reconhecido que a presença da função administrativa tem contribuído para conferir-lhes caráter urbano, e, também, por ser relativamente pequeno o número de cidades que hoje se situam abaixo do limiar proposto.

Foi estabelecido, pois, que os aglomerados com mais de 1.000 habitantes, desde que isolados em área rural, constituirão áreas urbanas isoladas — ou áreas de expansão urbana. Para o reconhecimento de tais localidades e das vilas menores como urbanas é necessário estimar seu adensamento, o critério de contiguidade das habitações sendo o recomendado. Obviamente, a medida de contiguidade será arbitrária: entre a distância média de 50m estabelecida pelo IBGE (de difícil aferição) e os 200 m de distância mínima em vigor na Suécia, há que optar por um parâmetro de contiguidade que sirva de base física para a apuração do total dos domicílios ou habitantes de um lugar e verificar se alcança ou não a dimensão demográfica mínima adotada para caracterizar o urbano.

Resta ainda referir como critério complementar, a necessidade de ser fixada a distância mínima em relação à cidade ou à vila (ou melhor, em relação ao limite da área de expansão de uma ou outra) para que um aglomerado hoje existente em área rural passe a constituir uma área urbana isolada, em lugar de ser incorporado como um prolongamento da área de expansão urbana da sede. Em princípio, o núcleo isolado, a ser reconhecido como urbano, é um grande "povoado rural" com dimensões urbanas; um aglomerado nascido da mineração ou de grandes implantações industriais ou de serviços; ou um núcleo dormitório bastante afastado da sede urbana mais próxima. Deverá ser reconhecido como núcleo isolado apenas quando, ao se demarcar a área urbana e de expansão urbana da sede, for verificado que não deve ocorrer a expansão da mancha urbana desta na direção do mesmo nos próximos 10 anos.

Essa questão de como definir áreas urbanas isoladas — quando próximas às cidades ou vilas — nos leva à segunda questão tratada no presente trabalho, a delimitação das unidades urbanas, isto é, das áreas urbanas e de expansão urbana das cidades e outras localidades identificadas como urbanas. Uma e outra questão se interpenetram e devem ser consideradas coerentemente.

Assim sendo, propõe-se para fins urbanísticos:

1 - as áreas urbanas das cidades bem como das vilas e outras localidades isoladas com mais de 1.000 habitantes devem corresponder às áreas centrais, de ocupação mais densa, que:

- a) são dotadas de algum equipamento urbano, em termos de infra-estrutura — iluminação pública ou domiciliar, guias de calçamento (meio fio) ou pavimentação de vias, abastecimento d'água ou canalização de águas pluviais ou esgoto;
- b) que, em termos de densidade se caracterizam pela disposição das construções a uma proximidade mínima.

Os dois critérios, a serem aplicados concomitantemente deverão variar de uma a outra região e ser fixados pelos Estados — mas um parâmetro nacional poderá ser estabelecido: a presença de um dos itens da infra-estrutura e a distância mínima de 50 metros entre as casas. Convém lembrar que em áreas de urbanização consolidada os parâmetros recomendados seriam muito mais rigorosos.

2. As áreas de expansão urbana deverão estender-se:

- a) a todas as áreas comprometidas com a urbanização, nelas se compreendendo os loteamentos urbanos periféricos e as favelas isoladas, assim como núcleos próximos originariamente rurais incorporados à franja urbana periférica que se não possuírem os 1.000 habitantes, que se possa estimá-los para os próximos anos, por contarem com mais de 200 lotes. Admitte-se, portanto, que, além de áreas urbanas isoladas também se reconheçam áreas de expansão urbana isoladas sempre que sendo estas já comprometidas com a urbanização seja considerado que devam permanecer isoladas, não sendo integradas à malha urbana do núcleo nos próximos dez anos — loteamentos ainda não ocupados ou esparsamente ocupados da periferia metropolitana, por exemplo.
- b) além dessas áreas já comprometidas com a urbanização serão incorporadas às áreas de expansão urbana aquelas que permanecem à margem da urbanização mas que, a partir do conhecimento da dinâmica do processo de expansão da cidade ou vila se preveja devem ser ocupadas nos próximos 10 anos. A aplicação desse último critério deverá ser apoiada em algum plano ou proposição formal decorrente de estudos específicos, para evitar que venha a implicar em ampliação desmedida da área comprometida com a urbanização.

A incorporação dessa periferia de muito baixa densidade às áreas de expansão urbana, tanto quanto a demarcação das áreas urbanas propriamente ditas, deverá ser estabelecida a partir de critérios diferentes, quando se tratar de Regiões Metropolitanas, e em cada qual devendo ser fixados parâmetros mínimos orientando-se as prefeituras para seu cumprimento.

Para as cidades médias e pequenas, instruções seriam baixadas a nível de cada Estado, a partir da orientação geral acima, que seria retomada e detalhada de acordo com as características regionais da urbanização.

Para viabilizar sejam postas em vigor as propostas acima, admitindo que venham a ser aceitas, sugere-se que sejam fixados alguns parâmetros básicos, a nível federal — em lei e através de Resoluções do CNDU; que, a nível estadual, seja recomendada a revisão das Leis Orgânicas Municipais e instruções complementares, por Decreto e Resolução do Órgão Metropolitano; e

que, no plano municipal, a partir de amplo esquema de esclarecimento, e das definições de nível federal e estadual, com apoio de assistência técnica devidamente orientada, seja promovida a reformulação das atuais delimitações da zona urbana; identificando-se as localidades que, além da cidade, serão caracterizadas como urbanas e demarcando-se como indicado pela Lei nº 6.766/79 para cada uma delas as respectivas áreas urbanas e/ou de expansão urbana.

As primeiras proposições deverão figurar em Lei Complementar, versando sobre a "Organização Territorial". Tendo como justificativa a necessidade de sua revisão para fins de desenvolvimento urbano e para fins estatísticos, ela proporá, basicamente, a desvinculação entre a divisão territorial, de natureza essencialmente político-administrativa, e a definição formal do urbano. Seriam fixados nesse diploma legal:

- 1) o critério de dimensão demográfica mínima de 1.000 habitantes para a elevação de uma localidade à condição de cidade ou vila;
- 2) o reconhecimento de que serão consideradas urbanas todas as localidades com mais de 1.000 habitantes — ou 200 moradias — cabendo a cada Estado fixar o limite de contiguidade entre as mesmas, desde que não inferior a determinado parâmetro.
- 3) a aceitação de que as atuais sedes municipais detêm condição urbana embora não preencham os requisitos da alínea (1), o mesmo não se aplicando no caso das vilas.
- 4) a recomendação aos Estados para que promovam a revisão de suas Leis Orgânicas Municipais, em coerência com o disposto nessa Lei, e que estabeleçam o critério de contiguidade complementar ao da dimensão demográfica para a identificação das vilas e outras localidades a serem reconhecidas como urbanas.

Mediante Resolução do CNDU, seriam estabelecidos prazos e parâmetros para delimitação das áreas urbanas ou de expansão urbana dos municípios — nelas se incluindo as que configuram os aglomerados urbanos isolados das vilas ou cidades. Assim seriam fixados:

- prazo mínimo para a reformulação dos limites atuais da Zona Urbana, em consonância com a Lei nº 6.766/79;
- parâmetros mínimos para o que venha a ser Área Urbana;

- incorporação à Área de Expansão Urbana, de todas as áreas comprometidas com a urbanização, ainda que não contíguas às áreas urbanas.

O mesmo ato — no caso de se optar por Resolução do CNDU — deverá recomendar aos Governos estaduais que promovam, no prazo estipulado, a adequação dos atuais limites das zonas urbanas municipais, a exemplo do que foi feito no final de década de 1930 para os perímetros urbanos e suburbanos, estes, aliás, se equivalendo às áreas de expansão urbana da Lei nº 6.766/79.

A N E X O

Parecer do Ministro Themístocles Brandão Cavalcanti no qual analisa o parágrafo único do artigo 14 da Constituição Federal in "justificativa ao Anteprojeto da Lei de Organização dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro" - Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM em Convênio com o IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social e colaboração da Secretaria Executiva da CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, 1975.

COMPETÊNCIA MUNICIPAL

A idéia básica deste título, e que constitui inovação quanto à organização municipal, é a divisão dos Municípios em grupos para efeito de definição de sua competência.

Ponto crítico na organização dos governos locais, o assunto tem no Brasil sido tratado com descaso. Baseado em discutível conceito de isonomia, autonomia e peculiar interesse, os municípios brasileiros vêm desde o Império sendo tratados como se fossem todos iguais — a mesma forma de governo, os mesmos poderes, a mesma vasta competência para fazer quase tudo, a mesma irresponsabilidade para não fazer quase nada.

Desde a reforma constitucional de 1967, entretanto, a Carga Magna expressamente incorporou o princípio de que a organização municipal variaria segundo as peculiaridades locais, princípio mantido pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, no parágrafo único do artigo 14.

Recebido com indiferença, ou talvez incompreensão de seu verdadeiro significado, este princípio não foi utilizado em nenhuma das leis orgânicas que se elaboraram depois de 1967, e a única tentativa nesse sentido, de iniciativa do IBAM quando preparou o anteprojeto de Lei Orgânica dos Municípios do Estado da Bahia, não alcançou aprovação por parte dos órgãos técnicos da Assembleia Legislativa daquele Estado.

O receio de inovar na aplicação desse princípio constitucional tem levado os legisladores a ignorá-lo ou interpretá-lo como se autorizativo da mera variação da organização administrativa interna dos Municípios. Entendimento absurdo, pois nesse sentido ele seria inócua e redundante, já que desde a Constituição de 1981 é assegurado aos Municípios competência privativa para a organização de seus serviços.

Basta uma análise mais atenta à regra do parágrafo único do artigo 14 da Constituição da República para se concluir que ele é dirigido ao Estado. Se não vejamos: a organização municipal, a criação de Municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei. Que lei é esta? Obviamente a lei estadual, pois que os assuntos aí referidos se inserem todos na competência estadual.

Restabelecendo-se a redação do texto constitucional, vê-se que a locação "variável segundo às peculiaridades locais" é uma oração explicativa, cuja única função no texto da Lei Maior é "explicar", "indicar" que o Estado, ao organizar seus Municípios, deverá considerar suas peculiaridades, para, face a elas, variar a organização.

É o reconhecimento, expresso na Constituição, de que a organização municipal não deve ser simétrica, mas diferenciada, pois que não é possível dar tratamento igual e uniforme a entidades diferentes e desiguais entre si.

O Ministro Themístocles Brandão Cavalcanti, em parecer elaborado a pedido do IBAM, no qual analisa o parágrafo único do artigo 14 da Constituição Federal, assim se pronuncia em sua análise:

"Peculiaridades locais, no meu entender, significa o mesmo do que características próprias a cada município, ou melhor, a área em que se encontra cada município.

Peculiar é o mesmo que "próprio a" — de onde se conclui que é admissível uma diferenciação ou variação na organização municipal, de acordo com as características próprias a cada Município.

Que se deve entender por organização municipal de acordo com as peculiaridades locais?

Não se trata, evidentemente, da estrutura administrativa da organização dos seus serviços, porque as peculiaridades locais não tem relação com o problema.

O que se pode modificar é, na verdade, a própria estrutura do Município, atendendo às variedades de situações decorrentes:

- 1) Da situação geográfica
- 2) Medida das áreas urbana e rural
- 3) População
- 4) Renda e condição econômica
- 5) Produção, etc ".

O Ministro leciona ainda que politicamente a estrutura do Município é inalterável, pois que deve ter Prefeito e Câmara de Vereadores, mas que pode variar a medida de sua competência, a definição do peculiar interesse, a sua divisão territorial.

Acrescenta, adiante, em seu parecer:

"Por isso é que peculiaridades locais devem abranger a soma desses interesses de cada Município e exigem uma classificação que parte de elementos mínimos de diferenciação, como a distribuição da área urbana e rural, até aqueles que se referem às condições de vida social, econômica, industrial da população de cada Município".

Conclui, afinal, o distinguido jurista pátrio:

"Na realidade, somente a Constituição de 1967 permitiu, em seu art. 15, a organização variável dos Municípios de acordo com suas peculiaridades locais - no que foi repetido pela Emenda nº 1 (art. 14) que permitiu ainda a divisão territorial dos Municípios em distritos.

Que significa essa inovação no texto se não um novo conceito que já vinha sendo pleiteado faz muito, pelos que conhecem o problema municipal?

A organização municipal variável segundo as peculiaridades locais - (texto de 1969) - é uma evidente inovação ao texto de 1946, que silencia a respeito da organização municipal, abrangendo apenas a administração própria de acordo com o seu peculiar interesse.

Não vale apenas voltar a discutir o que significa "peculiar interesse", mas é obvio que, se é variável a organização municipal, o peculiar interesse estará condicionado à organização dada ao Município de acor

do com o seu peculiar interesse, o que equivale a peculiaridades locais.

É, segundo me parece, a única interpretação construtiva de texto constitucional".

Interpretando, como exposto nesta Justificativa, o mencionado dispositivo constitucional, o anteprojeto propõe a classificação dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro em três grupos, de acordo com sua maior ou menor concentração urbana, para efeito de definição de sua competência. Os Municípios integrantes da Região Metropolitana ficam excluídos da classificação, exercendo sua competência na forma da legislação específica que lhes for aplicada.

Vários indicadores poderiam ter sido utilizados, tomados isoladamente ou em conjunto, assim como várias poderiam ser classificações resultantes.

Tratando-se, entretanto, de uma experiência sem precedentes em nossa história, a opção se fez pela solução que, atendendo ao objetivo final a ser alcançado, pudesse ser facilmente aplicável. No futuro poderão ser adotados critérios mais complexos e talvez por isso mesmo mais perfeitos. Seria temerário, entretanto, iniciar a experiência dessa forma, aumentando os riscos da iniciativa.

O critério adotado justifica-se plenamente, pois os governos municipais são instituições de prestação de serviços à população local. No Brasil, onde os Municípios compreendem áreas urbanas e rurais, é necessário que a atenção destas unidades de governo se voltem para essa população onde quer que ela se localize.

Pelas pressões mais fortes que os habitantes das áreas urbanas exercem sobre o governo municipal, é notória a tendência destes governos de concentrarem nas cidades a sua ação, sobretudo através da alocação, nas áreas urbanas, dos serviços públicos municipais.

O que o anteprojeto procura alcançar é uma situação ideal em que a população será atendida pelo governo local onde ela se encontre. A distribuição dos serviços se faria especialmente em relação à distribuição espacial da população.

Neste sistema, as populações das áreas rurais não ficarão ao desamparo do Governo municipal. Os distritos serão valorizados, pois alguns serviços somente poderão ser prestados pelos Municípios se serviços essenciais já o estiverem sendo, inclusive nos Distritos. Esta medida servirá, inclusive, para esvaziar a pressão pela elevação do Distrito à categoria de Município, hoje a única forma de que dispõe a população distrital para vir a gozar de certos serviços, reservados quase que exclusivamente às sedes municipais.

Alguns mecanismos de correção são adotados, a fim de eliminar a rigidez do critério de classificação. Dentre estes ressalte-se a criação de consórcios ou empresas municipais para a prestação de certos serviços, reservados apenas a Municípios de determinado grupo. Outras possibilidades são abertas aos Municípios que possuindo grande contingente de população rural tenham mais de cem mil habitantes na sede.

O sistema aqui exposto, como já dito, é inovador e sem dúvida ousado. Certamente muitos duvidarão de sua constitucionalidade, enquanto outros duvidarão de sua eficácia.

A questão constitucional terá de ser enfrentada, e é natural que o seja sempre que se trata de disposição nova e controvertida. O anteprojeto se filia a uma corrente do pensamento jurídico, como exposto neste capítulo, na certeza de que o entendimento esposado encontrará apoio nos tribunais.

Quanto à eficácia, ela somente será comprovada na prática. Sem dúvida o sistema apresentará falhas e disfunções, cabendo aos ramos Executivo e Legislativo do Estado e dos Municípios o esforço para aprimorá-los, na dinâmica que constitui a essência dos organismos vivos.

DECRETO-LEI Nº 311 — DE 2 DE MARÇO DE 1938

Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências.

Art. 1º - Na divisão territorial do país serão observadas as disposições desta lei.

Art. 2º - Os municípios compreenderão um ou mais distritos formando área contínua. Quando se fizer necessário, os distritos se subdividirão em zonas com seriação ordinal.

Parágrafo único - Essas zonas poderão ter ainda denominações especiais.

Art. 3º - A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.

Art. 4º - O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá a categoria de vila.

Parágrafo único - No mesmo distrito não haverá mais de uma vila.

Art. 5º - Um ou mais municípios, constituindo área contínua, formam o termo judiciário, cuja sede será a cidade ou a mais importante das cidades compreendidas no seu território e dará nome à circunscrição.

Art. 6º - Observado, quanto à sede e à continuidade do território, o disposto no artigo anterior, um ou mais termos formam a comarca.

Art. 7º - Os territórios das comarcas e termos serão definidos nos respectivos atos de criação, pela referência às circunscrições imediatamente inferiores que os constituírem o ato de criação de cada município, porém, indicará os distritos que no todo ou em parte vierem a constituir o seu território e fará a descrição dos antigos ou novos limites do distrito que passarem a formar a linha divisória municipal, discriminadas as secções correspondentes às sucessivas confrontações interdistritais. Análogamente, nenhum

distrito será criado sem a indicação expressa da anterior jurisdição distri-
tal do território que o deva constituir, descritos os respectivos limites
com cada um dos distritos que formarem suas confrontações.

Art. 89 - Os limites inter-distritais ou inter-municipais se-
rão definidos segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou
acompanhando acidentes naturais, não se admitindo linha divisórias sem defi-
nição expressa ou caracterizadas apenas pela coincidência com divisas preté-
ritas ou atuais.

Art. 99 - Em nenhuma hipótese se considerarão incorporados ou
a qualquer título subordinados a uma circunscrição territórios compreendidos
no perímetro de circunscrição vizinhas.

Art. 10 - Não haverá, no mesmo Estado, mais de uma cidade ou
vila com a mesma denominação.

Art. 119 - Nenhum novo distrito será instalado sem que prévia-
mente se delimitem os quadros urbano e suburbano da sede, onde haverá pelo
menos trinta moradias.

Parágrafo único - O ato de delimitação será sempre acompanhado
da respectiva planta.

Art. 129 - Nenhum município se instalará sem que o quadro urba-
no da sede abranja no mínimo duzentas moradias.

Art. 139 - Dentro do prazo de um ano, contado da data desta lei,
ou da respectiva instalação, se ulterior, os municípios depositarão na Secre-
taria do Diretório Regional de Geografia, em duas vias autenticadas, o mapa
do seu território.

§ 19 - O mapa a que se refere este artigo, ainda quando levan-
tado de modo rudimentar, deverá satisfazer os requisitos mínimos fixados pe-
lo Conselho Nacional de Geografia.

§ 29 - O município que não der cumprimento ao disposto neste
artigo terá cassada a autonomia e o seu território anexado a um dos municí-

pios vizinhos, ao qual fica deferido o encargo, aberto novo prazo de um ano, com idêntica sanção.

Art. 14º - A competência dos governos estaduais para a criação dos distritos não impede que os governos dos municípios, para fins exclusivos da respectiva administração, os subdividam em sub-distritos.

Art. 15º - As designações e a discriminação de "comarca" "termo", "município" e "distrito" serão adotadas em todo o país, cabendo às respectivas sedes as categorias correspondentes, e abrangidos os distritos que existiam somente na ordem administrativa ou na judiciária.

§ 1º - Ficam mantidos, para os efeitos deste artigo, os distritos de uma ou de outra ordem, já instalados, que em virtude de disposição constitucional, houverem sido criados por atos municipais.

§ 2º - Ficam excetuados da confirmação e alargamento de investidas determinados neste artigo os vários distritos judiciários ou administrativos, que tiverem sede na mesma cidade, aos quais se aplicarã, desde já, o critério fixado na última parte do art. 2º.

Art. 16º - Somente por leis gerais, na forma deste artigo, pode ser modificado o quadro territorial, tanto na delimitação e categoria dos seus elementos, quanto na respectiva toponímia.

§ 1º - No primeiro semestre do ano corrente, e para entrar em vigor a 1º de julho, os governos dos Estados e, para as circunscrições diretamente submetidas à sua administração, o governo federal, fixarão, de acordo com instruções gerais baixadas pelo Conselho Nacional de Geografia, o novo quadro territorial respectivo, ao qual será apensa a descrição sistemática dos limites de todas as circunscrições distritais e municipais que nele figurarem.

§ 2º - Até então, subsistem os termos que forem atualmente subdivisões do município, tendo as respectivas sedes a categoria de vila.

§ 3º - Entrando em vigor a nova definição do quadro territorial, sã poderã este ser alterado por leis gerais quinquenais, promulgadas

no último ano de cada período para entrar em vigor a 1º de janeiro do ano imediato. A segunda destas revisões quinquenais só se dará se se houver realizado o recenseamento.

Art. 17º - A instalação das novas circunscrições e a investidura das respectivas sedes em que seus novos foros, realizar-se-ão dentro do prazo de seis meses a contar da vigência da lei de divisão territorial que as houver criado, mas em data marcada por decreto do governo estadual.

Parágrafo único - Os governos dos Estados, por decretos baixados no último dia útil do prazo a que se refere este artigo, declararão a caducidade das circunscrições cuja instalação, por inadimplemento dos requisitos legais, não tiver sido ordenada.

Art. 18º - Os governos dos Estados, por decretos baixados até 31 de março de 1938, publicarão a relação das circunscrições administrativas e judiciárias já instaladas ao tempo desta lei, feitas as alterações de classificação e toponímia bem como de categoria das sedes decorrentes dos critérios na mesma fixados, e de acordo com o modelo geral que o Conselho Nacional de Estatística formulará.

Parágrafo único - As alterações de denominação decorrentes do disposto no art. 10º só serão efetivadas no novo quadro a que se refere o § 1º do art. 16º.

Art. 19º - As disposições desta lei estendem-se, no que for aplicável, ao Distrito Federal e ao Território do Acre.

Art. 20º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.