

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Gabriel de Melo Sakakibara

CLASSIFICAÇÃO DE ÁREAS URBANAS E RURAIS NO BRASIL: UMA
DISCUSSÃO A PARTIR DO TERRITÓRIO MUNICIPAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Geografia da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul, na linha de pesquisa
Análise Territorial.

Orientadora

Prof^a. Dr^a. Tânia Marques Strohaecker

Porto Alegre/RS
2019

GABRIEL DE MELO SAKAKIBARA

TÍTULO: CLASSIFICAÇÃO DE ÁREAS URBANAS E RURAIS NO BRASIL: UMA
DISCUSSÃO A PARTIR DO TERRITÓRIO MUNICIPAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador (a): Prof. Dra. Tânia Marques Strohaecker

Porto Alegre/RS

2019

CIP - Catalogação na Publicação

SAKAKIBARA, GABRIEL DE MELO
CLASSIFICAÇÃO DE ÁREAS URBANAS E RURAIS NO BRASIL:
UMA DISCUSSÃO A PARTIR DO TERRITÓRIO MUNICIPAL /
GABRIEL DE MELO SAKAKIBARA. -- 2019.
165 f.
Orientador: Tânia Marques Strohaecker.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa
de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, BR-RS,
2019.

1. Município. 2. Cidade. 3. Urbano. 4. Rural. 5.
Território Municipal. I. Strohaecker, Tânia Marques,
orient. II. Título.

GABRIEL DE MELO SAKAKIBARA

TÍTULO: CLASSIFICAÇÃO DE ÁREAS URBANAS E RURAIS NO BRASIL: UMA
DISCUSSÃO A PARTIR DO TERRITÓRIO MUNICIPAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Aprovado em ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a. Tânia Marques Strohaecker (Orientadora), UFRGS.

Prof. Dr^a. Inês Martina Lersch, UFRGS.

Prof. Dr. Mário Leal Lahorgue, UFRGS.

Prof. Dr. Roni Blume, UFSM.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela acolhida e todas as oportunidades que me foram ofertadas ao longo dos anos, e à CAPES pelo apoio ofertado. Sem suporte não há pesquisa nem ciência. Aos professores inclusos na minha trajetória.

À minha orientadora, professora Tânia Marques Strohaecker, por acreditar no meu projeto, compreender meu modo de me “organizar” e me auxiliar na construção desse trabalho.

Aos professores que participaram da minha banca, em ordem alfabética, Aldomar Rückert e Mário Lahorgue, pelas importantes contribuições ofertadas naquele momento. O trabalho ganhou novos rumos, também, graças a vocês. Também, aos professores que participaram da banca de defesa: Inês Martina Lersch, Mário Leal Lahorgue (que aceitou retornar) e Roni Blume. As críticas, contribuições e o incentivo de vocês ajudaram a refinar e evoluir a versão final do trabalho. Muito obrigado!

Agradeço também aos funcionários do corpo técnico da Prefeitura de Porto Alegre, que foram muito solícitos quando realizei o pedido de alguns dados. Em ordem alfabética: Elen Marten de Lima, Lúcio Mauro de Lima Lucatelli e Tiago Rutsatz Salomoni.

Também não posso deixar de homenagear o professor que me oportunizou parte da inspiração para realizar este trabalho, citado na próxima página (meio que nas normas da ABNT, para não perder a prática).

Aos meus familiares e amigos, por compreenderem minhas ausências na convivência e limitações de tempo disponível.

Aos meus pais, Margarida e Sérgio, que sempre me apoiaram incondicionalmente, acreditaram em mim e compreenderam os momentos que passei nessa caminhada.

À minha companheira Dóris: parceira em todos os momentos. Entende-me, ajuda, apoia, e incentiva sempre para que eu evolua, cresça e busque ampliar meus horizontes. Amo tu, Lóli!!

Amo vocês!

[...] devemos considerar a existência de pelo menos três mundos num só. O primeiro seria o mundo tal qual como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal qual como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: uma outra globalização. (Milton Santos, 2000, p. 18. **Por uma outra globalização**: do pensamento à consciência universal).

RESUMO

Este trabalho analisa a classificação de cidades, áreas urbanas e rurais no Brasil, sua origem e consequências. Foi escolhido o município como unidade territorial de análise em razão da sua compartimentação. Realizou-se uma reconstituição histórica do processo de criação de cidades e municípios no país, desde a época colonial, até a situação atual. Foram compiladas as mais relevantes leis brasileiras vigentes sobre o tema, desde as três esferas de competência: federal, estadual e municipal. Depois de caracterizada a situação atual no Brasil, inicia-se a conceituação de espaço rural e de campo. A importância dessa análise é evitar que se perpetue a definição residual e de exclusão de rural e campo. Então, ocorre nova abordagem, agora sob a perspectiva da cidade e do espaço urbano. A análise proposta está dividida em três enfoques: cidade e espaço urbano como teoria; cidade e espaço urbano como realidade; cidade e espaço urbano como possibilidade. A primeira categoria de análise baseia-se na fundamentação teórica e acadêmica. Como são definidos estes conceitos quando a análise é realizada nestes espaços de diálogo. A segunda categoria de análise preocupa-se em apresentar as mais diferentes classificações de cidade e urbano que estão sendo utilizadas pelo mundo. Ao final dessa seção, aborda-se o caso Brasileiro, apresentando as principais consequências do uso do modelo de classificação vigente no Brasil, além de apresentar algumas propostas de classificação alternativas. A última categoria de análise busca identificar quais seriam as características que persistiriam a existir nas cidades do futuro. O intuito é verificar se algumas destas características de cidades e de espaços urbanos sempre existiram ao longo da história. Por fim, avaliam-se as diferentes metodologias de classificação, e identificam-se alguns elementos que caracterizam as cidades e os espaços urbanos. Sugere-se, ainda, algumas propostas de abordagem para minimizar as incongruências da metodologia de classificação utilizada no país.

Palavras-chave: Município. Cidade. Urbano. Rural. Território Municipal.

ABSTRACT

This work analyzes the classification of cities, urban and rural areas in Brazil, their origin and consequences. The municipality was chosen as the territorial unit of analysis because of its subdivision. A historical reconstitution of the process of creation of cities and municipalities in the country, from the colonial era, until the present situation was realized. The most relevant Brazilian laws on the subject have been compiled from the three spheres of competence: federal, state and municipal. After characterizing the current situation in Brazil, the conceptualization of rural and of the countryside begins. The importance of this analysis is to avoid perpetuating the residual definition and exclusion of rural space and countryside. So there is a new approach, now from the perspective of the city and urban space. The proposed analysis is divided into three approaches: city and urban space as theory; city and urban space as reality; city and urban space as a possibility. The first category of analysis is based on theoretical and academic grounds. How these concepts are defined when the analysis is performed in these dialog spaces. The second category of analysis is concerned with presenting the most different city and urban classifications that are being used by the world. At the end of this section, the Brazilian case is presented, presenting the main consequences of using the current classification model in Brazil, besides presenting some alternative classification proposals. The last category of analysis seeks to identify what would be the characteristics that would persist in the cities of the future. The aim is to verify if some of these characteristics of cities and urban spaces have always existed throughout history. Finally, the different classification methodologies are evaluated, and some elements that characterize cities and urban spaces are identified. It is also suggested some approaches to minimize the inconsistencies of the classification methodology used in the country.

Keywords: County. City. Urban. Rural. Municipal Territory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Possibilidades de configuração de município: um distrito integralmente urbano	41
Figura 2 Possibilidades de configuração de município: um distrito, com urbano e rural	41
Figura 3 Possibilidades de configuração de município: dois distritos, com urbano e rural	42
Figura 4 Esquema gráfico exemplificativo de um município e suas divisões administrativas	43

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Brasil colonial: Vilas X Cidades	32
Quadro 2 Comparativo: Código Tributário Nacional x Leis Estaduais do Rio Grande do Sul	48
Quadro 3 População mínima para delimitação de Zonas Urbanas	80
Quadro 4 Comparativo: Agenda 21 x Cidades Sustentáveis no Brasil x Agenda 2030	115
Quadro 5 Comparativo: ISO 14001:2015 x LEED v 4	120
Quadro 6 Elementos da Sustentabilidade Urbana	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Análise dos municípios criados após a Constituição de 1988	35
Tabela 2 Grau de Urbanização do Brasil	38
Tabela 3 Características dos Estados com a maior quantidade de municípios do Brasil	46
Tabela 4 Cálculo de Densidade Demográfica	90
Tabela 5 Municípios e Sede de Municípios Brasileiros comparados por tamanho de população.....	95

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. ORDENAMENTO TERRITORIAL DO BRASIL: CONCEITOS E HISTÓRICO.....	25
2.1 Conceitos Elementares	25
2.1.1 <i>Localidade, Município, Cidade, Distrito, Vila e Perímetro Urbano</i>	<i>25</i>
2.1.2 <i>Zona Urbana, Áreas Urbanizáveis, ou de Expansão Urbana e Zona Rural</i>	<i>27</i>
2.2 Município, Cidades e Áreas Urbanas: Processo Histórico e Legislação Federal	29
2.2.1 <i>Legislação do Rio Grande do Sul</i>	<i>44</i>
2.2.2 <i>Comparação da Legislação Federal com as Leis Estaduais do RS.....</i>	<i>47</i>
3. PANORAMA DO DEBATE ACADÊMICO SOBRE O ESPAÇO RURAL	49
3.1 Conceitos de Rural.....	50
4. CIDADE E ESPAÇO URBANO: ANÁLISE EM TRÊS CATEGORIAS	65
4.1 Cidade e Espaço Urbano como Teoria	65
4.2 Cidade e Espaço Urbano como Realidade	79
4.3 Cidade e Espaço Urbano como Possibilidade	97
5. AFINAL, O QUE DEFINE UMA CIDADE?.....	139
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
7. REFERÊNCIAS.....	159

1. INTRODUÇÃO

A delimitação de áreas urbanas e rurais é um tema complexo. Lima afirma que “desde que as muralhas em torno da cidade deixaram de existir, nem sempre é fácil identificar, no terreno, uma linha que identifique o início das manifestações da vida urbana ou da cidade” (LIMA, 2016, p. 89). Pelo mundo, existe uma grande diversidade de critérios utilizados resultando em uma enormidade de conceituações oficiais. Apesar da grande diversidade, não existe consenso entre os teóricos que resulte em uma definição unívoca. Não há nem mesmo algo que, apesar de reconhecidamente imperfeito, seja tido como unanimidade por ser mais adequado. Como afirmado por Bernardes, Santos e Nalcacer em um trabalho publicado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) “a diferença 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” (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 6). Existem inúmeras classificações, em virtude de diversos fatores, como a existência de muitos atores interessados, e a multiplicidade de funções e escalas que podem ser requeridas. Nesse sentido, o IBGE afirma que

A grande demanda de classificações por parte da academia, da administração pública e da sociedade em torno desse tema não deixa dúvidas quanto à pertinência dessa discussão de forma contínua, considerando diversas abordagens e escalas (IBGE, 2017, p. 8).

O Brasil não possui um critério técnico¹ oficial. A definição legal que existe foi criada na década de 30 e persiste ainda hoje sem ter passado por nenhum aprofundamento ou aprimoramento. Quando os pesquisadores do tema se deparam com inadequações técnicas que esse modelo de classificação vigente no país gera, acabam por realizar recortes metodológicos para viabilizar a análise. Uma das formas mais recorrentes de remediar esse problema é utilizar o índice de urbanização no lugar do grau de urbanização. Dessa forma, algumas distorções podem ser minimizadas.

¹ O termo “técnico” foi sublinhado para destacar que o modelo de classificação vigente no Brasil é, como será explicado adiante, administrativo. Além disso, mesmo que fosse pautado por questões técnicas, devido ao grande lapso temporal, possivelmente mereceria ser debatido para verificar a sua eficácia e/ou necessidade de atualização.

As críticas ao ordenamento territorial brasileiro não são privilégios do modelo vigente a partir da modernidade do Século XX. Marx (1991) aponta que desde meados de 1700 – mesmo antes de o Brasil Colônia tornar-se uma república independente da Coroa Portuguesa – o ordenamento territorial pátrio já causava grande estranhamento. Ele mostra que, em viagem pelo Brasil, um francês – Mr. Le Gentil – ao passar por Angra dos Reis afirmou que “esta cidade não seria na Europa mais que uma aldeia muito pequena” (MARX, 1991, p. 52-54). O autor segue declarando que, no final do império, Alfonso Lomanco proferiria palavras semelhantes às usadas pelo francês: “o que os brasileiros chamam de cidade corresponde, na Europa, a “simples vilarejos ou aldeias, de última ordem”” (1991, p. 54). Marx narra que devido ao caráter esparso e à irregularidade usual do sítio, Lomanco afirmou que tais características “dão um ar a esses pequenos centros, mais de uma mistura informal de casas, que de um conjunto” (MARX, 1991, p.54).

Esta inadequação da definição de urbano, corrente ainda hoje, seguia questionada no início da década de 1980:

A inadequação da definição de urbano, [...] 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 (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p.1).

A importância da delimitação clara do que são áreas urbanas e rurais vai além de um mero preciosismo acadêmico. O primeiro ponto, mais amplamente conhecido (além de ser o que gera as maiores preocupações, principalmente sob o viés da administração pública), é o tipo de tributação incidente sobre a propriedade: enquanto sobre as propriedades urbanas incide o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), sobre as propriedades rurais incide o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Em sentido acadêmico, a busca pela conceituação de urbano e rural também auxilia na compreensão do fenômeno urbano. São, de fato, territórios definidos com limites precisos? Existe – ainda – uma diferença dicotômica entre urbano e rural? Faz sentido discutir limitações entre urbano e rural diante da urbanização extensiva e do fenômeno da metropolização? A zona rural ainda existe ou está subordinada ou integrada à lógica da produção urbano-industrial? As áreas de interface periurbana

ainda podem constituir zonas rurais, mesmo podendo sofrer mudanças pela alteração de condições internacionais mediadas pela globalização? Enfim, diversos podem ser os questionamentos, esclarecimentos ou debates que o desenvolvimento de uma pesquisa com esse escopo pode elucidar.

As possibilidades de contribuição deste estudo são diversas: vão desde a ampliação do conhecimento acadêmico sobre o tema, passando pelo debate com o poder público sobre as formas de delimitar e administrar o território, até a validação de estudos de casos pontuais e individuais que podem auxiliar na resolução de questões práticas na vida dos cidadãos (disputas judiciais entre contribuintes e um ente público, por exemplo, tentando comprovar que determinada propriedade ou região devem, ou não, ser enquadradas como rurais, ou urbanas).

Tentando olhar pelo viés do ente público municipal, é importante que a delimitação das áreas urbanas e rurais seja uma prerrogativa administrativa desta instância pública, para que ela possa gerir e planejar considerando todo o território municipal, e não apenas parte dele (o perímetro urbano, por exemplo). Contudo, será que essa prerrogativa tende a culminar em delimitações arbitrárias buscando a ampliação da arrecadação tributária? Como se comportará a administração pública quando da delimitação destes espaços, caso haja pressões do mercado imobiliário, diante da disputa por investimentos capitaneados por agentes econômicos e seus capitais voláteis?

Também podem existir implicações acessórias na área da educação e da renda – quem habita zonas urbanas perde o direito à cesta básica e ao bolsa-renda² (VEIGA, 2002, p. 57). A inexistência de área rural ainda desqualifica o município a participar de dois programas de apoio ao transporte escolar para atender aos alunos da educação básica que residem em zona rural. Os dois programas são o “Caminho

² O site eletrônico do Planalto (<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2010.458-2002?OpenDocument>) caracteriza a situação atual da Lei que criou o Bolsa-renda (Lei 10.458, de 2002) como: “Não conta revogação expressa”. No ano de 2003 este programa chegou a ser incorporado pelo Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA, Lei 10.689, de 2003, no parágrafo terceiro do artigo quinto). O PNAA, por sua vez foi incorporado pelo Programa Bolsa Família através da Lei 10.836, de 2004. O Bolsa-renda é um programa enquadrado como um dos “benefícios eventuais” que são prestados “em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (BRASIL, 1993). Conforme Silva (2012) é um programa “para os agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência” (Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,beneficios-assistenciais,41010.html>>). Acesso mar 2018.

da Escola” e o “Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar” (PNATE). O Caminho da Escola é uma linha de crédito via BNDES para aquisição pelos municípios ou estados de veículos e/ou embarcações novos. Já o PNATE é uma transferência automática de recursos da União aos entes federados baseada na identificação, a partir dos censos escolares, da existência de alunos residentes em área rural que utilizam o transporte público municipal. Esses recursos são enviados conforme a quantidade de alunos identificados nessas condições, e devem ser utilizados para custear diversas despesas com os meios de transporte (ônibus ou barcos) como a manutenção, reforma, seguro, licenciamento, tributos, combustível ou até o pagamento de serviços de transporte contratados com terceiros.

Ainda na seara dos direitos, outro ponto a ser destacado é a possibilidade dos proprietários rurais buscarem financiamento junto ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Para se habilitarem a isso, o proprietário deve possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Por sua vez, para ter direito ao DAP o produtor deve possuir “área rural de até quatro módulos fiscais”³. Porém, o acesso ao PRONAF não é o único benefício oriundo do DAP. O acesso a alguns mercados de compras públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos Escolares (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Ainda, o acesso a serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), entre outros são alguns dos benefícios disponíveis com a aquisição do DAP.

Ainda podem ser identificados alguns efeitos colaterais relacionados ao tipo de tributo incidente na propriedade. Determinada região em que não haja a incidência do ITR, por exemplo, tende a enfraquecer os sindicatos rurais atuantes localmente (esse fenômeno se acentua nos centros urbanos), já que a Contribuição Confederativa era cobrada junto ao ITR e repassada aos sindicatos. Portanto, sem a incidência do ITR, para que o sindicato receba essa verba o proprietário deverá realizar o pagamento diretamente junto ao sindicato (SCHNÄDELBACH, 2004, p. 50).

³ De acordo com o site da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/quem-tem-direito-%C3%A0-declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf>>. Acesso dez. de 2017. Em contato feito por telefone com Nelson Araújo, da regional Porto Alegre do INCRA, foi esclarecido que diversos outros entes (como EMATER e sindicatos) podem emitir a DAP. Contudo, para a primeira emissão, feito via INCRA, somente são emitidos DAP para imóveis em zona rural, sem a possibilidade de emissão para imóveis rurais em zonas urbanas.

Outro ponto importante a se destacar é relativo ao Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). Este documento contém informações sobre o imóvel rural. Ele é indispensável para a realização de transferência, arrendamento, hipoteca, desmembramento, remembramento e partilha de qualquer imóvel rural. De acordo com o sítio eletrônico do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ainda é essencial para a concessão de crédito agrícola junto aos bancos e instituições financeiras. Este certificado só é emitido para imóveis rurais. Também existe uma definição de imóvel rural onde se afirma que ele pode estar localizado “tanto na zona rural quanto urbana do município. O que o caracteriza é a sua destinação agrícola, pecuária, extrativista vegetal, florestal ou agroindustrial” (INCRA⁴). Essa definição de imóvel rural, provavelmente, originou-se da Lei 8.629 de 1993, no inciso primeiro do artigo 4º: “I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial” (BRASIL, 1993). A legislação não define o que é um “prédio rústico”.

Neste quesito, se percebe certa “confusão legislativa”: enquanto o CCIR é emitido pelo INCRA e pode ser obtido para imóveis rurais localizados em zona urbana, o Número do Imóvel na Receita Federal (NIRF), que é necessário para a cobrança do ITR, é emitido junto à Receita Federal no ato da inscrição no Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir), e só é emitido para imóveis localizados na zona rural dos municípios.

Os imóveis rurais (estejam localizados na zona urbana ou na zona rural) possuem a Declaração para Cadastro Rural (DCR) que é necessária para a atualização de dados dos imóveis rurais cadastrados no INCRA. Essa atualização de cadastro deve ser feita sempre que houver modificação nas informações referentes ao imóvel ou às pessoas a ele vinculadas. Esse serviço é acessado via Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

Somente a partir de agosto de 2015 é que a Receita Federal iniciou a integração entre o SNCR (dados do imóvel junto ao INCRA) com o Cafir (dados do

⁴ De acordo com o site do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/o-que-e-imovel-rural-nos-termos-da-legislacao-agraria>>. Acesso dez. de 2017. Também citado no site do Cadastro Rural. Disponível em: <<http://www.cadastrorural.gov.br/perguntas-frequentes/propriedade-rural/o-que-e-imovel-rural>>. Acesso dez. de 2017.

imóvel junto à Receita Federal). Esta integração foi o primeiro passo necessário para a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), gerenciado em conjunto pelos dois órgãos. Deve-se observar que, no caso de imóveis inscritos no SNCR que estejam localizados integralmente em áreas urbanas os proprietários não devem realizar o vínculo com o Cafir (já que sobre eles não incidirá ITR). Ainda se salienta que imóveis inscritos no Cafir, mas que não são destinados a atividades rurais não devem estar cadastrados no SNCR⁵.

Percebe-se que é mais fácil ser elegível para todos estes direitos o imóvel rural que esteja localizado em zona rural (visto que alguns destes direitos estão indisponíveis para imóveis rurais em zonas urbanas). Além disso, o proprietário de imóvel rural em zona urbana tende a possuir mais dificuldades de adequar a sua propriedade à legislação diante da dificuldade de entender e cumprir toda a – complexa, confusa, interminável e dispensável – burocracia.

Por outro lado, a Lei Nº 6.766 de 1979 afirma em seu artigo terceiro que só “será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal” (BRASIL, 1979). Dessa forma, a propriedade que estiver em zona rural não gozará dos mesmos direitos de parcelamento de solo de outra que esteja localizada em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica.

Além dos diferentes direitos em relação ao parcelamento de solo, os programas habitacionais também possuem direcionamentos específicos. A Caixa Econômica Federal possui diversos programas habitacionais. Alguns deles, como o programa denominado Habitação de Interesse Social, são destinados tanto a áreas rurais, quanto a áreas urbanas. Contudo, existem programas que são específicos para uma das áreas, como por exemplo, o Programa Nacional de Habitação Rural, ou o Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) – este último, exclusivo de áreas urbanas.

Portanto, além de ser um tema importante para a compreensão do objeto “cidade” *per se*, fica evidente que também é uma ferramenta de análise do papel do

⁵ De acordo com as informações disponíveis em: <<http://www.cadastrorural.gov.br/passo-a-passo-vinculacao-nirf-sncr-1>>. Acesso dez de 2017.

Estado nas suas diversas funções (tanto de produtor do espaço urbano, quanto como no papel de gestor, promotor, limitador, planejador e fiscalizador das atividades privadas sobre este espaço). Em última instância, também é um mecanismo de defesa/proteção, do contribuinte, contra arbitrariedades legislativas que podem, eventualmente, ser praticadas pelo Estado. Arbitrariedades estas, que podem gerar, inclusive, consequências sérias, como a incerteza sobre a garantia de acesso a determinados direitos por parte do contribuinte.

Enquadrar a propriedade como rural ou como urbana possibilita o acesso a uma gama de direitos que são completamente diferentes. Portanto, a incerteza técnica sobre a classificação também resulta em incerteza jurídica sobre quais tipos de direitos são garantidos para aquela propriedade, e quais as obrigações que devem ser observadas àquele tipo de propriedade.

Por fim, Lima sintetiza a importância prática e as consequências que a classificação dos espaços em cidades podem ter para as populações, e ainda ressalta a importância dos estudos geográficos sobre o tema, quando afirma que

Com efeito, a transformação de uma vila em cidade pode representar tanto a universalização do acesso a uma agência bancária, a uma escola de nível médio e/ou aos recursos para transporte de pacientes em consultas, exames e internações, como, em termos institucionais, o *ethos* urbano, mesmo da pequena cidade, pode representar para a organização da vida socioeconômica do interior. Isso não é pouco, e a pesquisa geográfica tem muito a contribuir e avançar nesse debate (LIMA, 2016, p. 97).

Diante da importância da ampliação do debate sobre o fenômeno dos espaços urbanos e das cidades, faz-se necessário melhor compreender estes conceitos e como eles são constituídos. Buscando examinar este tema a partir de outras perspectivas, este trabalho apresentou como **objetivo geral** analisar a classificação das áreas urbanas e rurais no Brasil discutindo a partir do território municipal e suas compartimentações, para responder a seguinte indagação: o conceito de cidade é corretamente empregado no Brasil?

Para alcançar esta meta, trabalhou-se com os seguintes **objetivos específicos**:

- a) Analisar as formas de diferenciação de espaços rurais e espaços urbanos;

- b) Compilar e avaliar as formas de classificação de espaços urbanos sob três diferentes categorias: I – acadêmica/teórica; II – administrativa/aplicada; III – temporal;
- c) Identificar os elementos fundamentais na formação dos conceitos de cidade e espaço urbano.

Para melhor compreender a compartimentação e o desenvolvimento deste trabalho, foi apresentada uma minuciosa caracterização de cada uma de suas etapas. Basicamente, trabalhou-se com três escopos diferentes: apresentar uma diferenciação dos espaços urbanos e rurais. Para isso, realizou-se uma caracterização dos espaços rurais. Esta caracterização dos espaços rurais é importante para que não haja a enganosa identificação do urbano como único agente ativo, tornando o espaço rural um elemento residual dos processos urbanos. Em seguida, foram analisados os conceitos de cidade e de espaço urbano sob diferentes perspectivas setoriais (acadêmica, legislativa, administrativa, etc.) dividindo-os em três categorias de análise diferentes. Por fim, buscou-se identificar quais são os elementos fundamentais para a constituição destes conceitos.

Apoiando-se nos ensinamentos de Gil (2008) e de Marconi e Lakatos (2003) sobre metodologia de pesquisa, este trabalho alicerça-se no método hipotético-dedutivo. Gil (2008, p. 12) afirma que, genericamente, é possível caracterizar o método hipotético-dedutivo da seguinte forma: se inicia com a identificação e delimitação de um problema. A partir de então, são elaboradas hipóteses que buscam solucionar este problema. Em seguida, deve-se buscar derrubar ou corroborar cada uma das hipóteses criadas.

O autor salienta que, caso não se encontre nenhum caso concreto que seja capaz de falsear a hipótese, ela estará corroborada (ou seja, comprovada provisoriamente até que surja algum caso concreto capaz de invalidar aquela hipótese) (GIL, 2008, p. 13). Marconi e Lakatos afirmam que “o termo “corroboração” é o correto, e que “confirmar uma hipótese” é utópico, pois teríamos de acumular todos os casos positivos presentes, passados e futuros” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 99).

Marconi e Lakatos (2003, p. 96), ao explicarem como se encadeia o método hipotético-dedutivo, demonstram que, a partir do momento em que a hipótese é corroborada, ela eleva-se à condição de nova teoria. Essa nova teoria, em algum momento, daria brecha para uma nova lacuna, contradição ou problema, fazendo com que o processo se reinicie. “Tal como no caso da dialética, esse processo se renovaria em si mesmo, dando surgimento a novos problemas” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 95).

Uma das ideias que orientou este trabalho na busca pela validação das análises aqui realizadas é derivada dos fatos mencionados por Marconi e Lakatos quando explicam sobre a impossibilidade de “confirmação” de uma hipótese. As autoras afirmam que seria necessário acumular todos os casos presentes, passados e futuros para que uma hipótese pudesse ser “confirmada”, em vez de corroborada.

Então, partindo dessa afirmação de que seria impossível acumular todos os casos passados, presentes e futuros para confirmar uma hipótese, surgiu a ideia de que as cidades do futuro poderiam ser suficientemente diferentes para invalidar as características que estavam sendo aglutinadas nessa pesquisa para tentar caracterizar as cidades do presente. Associou-se a isso o ensinamento de Milton Santos no livro “Por uma outra Globalização”, quando o autor aponta a existência de três “globalizações diferentes”: a globalização como fábula (aquelas que nos fazem crer que existe); a globalização como perversidade (aquela que se mostra corriqueiramente); e a globalização como possibilidade (como ela pode ser). Surge, então, da junção destas duas reflexões uma das linhas de raciocínio centrais nessa pesquisa: a busca de características que definam as cidades a partir das análises da teoria (conhecimento acadêmico, conceitos e classificações), da realidade (análise de experiências práticas, leis, e métodos de classificação). Essas análises, utilizando dados e experiências do presente e do passado, foram confrontadas com a análise das possibilidades (aquilo que poderá surgir no futuro, como serão essas cidades). A partir disso, busca-se delinear quais são os elementos fundamentais para a caracterização das cidades.

A dificuldade em realizar esse estudo encontra-se no fato de que com relação aos casos históricos passados, é possível, com boa dose de segurança, avaliar e identificar os elementos-chave daquilo que era denominado de cidade ao longo da

história. Contudo, não é possível ter uma análise com a mesma plenitude em relação aos casos futuros. Por isso, algumas precauções foram tomadas na tentativa de maximizar o aproveitamento da validação de fatos que ainda não ocorreram. Isso será explicado com detalhamento no capítulo que aborda essa questão.

Quanto à organização e operacionalização deste trabalho, o primeiro passo foi levantar informações sobre o problema a ser investigado, e demonstrar a importância destas questões para a sociedade e a necessidade de aprofundamento das pesquisas e debates sobre o tema. Após esse introito, pode-se dividir este trabalho da seguinte forma: o Capítulo 2 – que pode ser considerado como uma primeira “parte” do trabalho – dedica-se a fazer uma breve reconstituição histórica e um levantamento do aparato legal brasileiro. Os Capítulos 3 e 4 compõem uma segunda parte dedicada a analisar o rural e o urbano, individualmente, respectivamente. O Capítulo 5 e as considerações finais formam a “parte” final do trabalho, realizando o fechamento sobre tudo que foi pesquisado.

Sinteticamente, esta primeira parte é constituída pela caracterização e debate sobre o tema da organização territorial brasileira dentro da perspectiva histórica, e utilizando a categoria de análise “político-administrativa”. Nesta primeira divisão, identificou-se os conceitos basilares que seriam utilizados e careceriam de clarificação para a realização desse trabalho. Com a posse destes elementos básicos bem caracterizados, iniciou-se o processo de contextualização da situação atual do ordenamento político-administrativo territorial brasileiro. Para isso, foi necessário reconstituir parte do processo histórico de modo a compreender como sua evolução culminou no *status* atual.

Para a realização da caracterização de todos os conceitos-chave, buscou-se, preferencialmente, amparo ou nas informações publicadas pelo IBGE, ou nas legislações pertinentes sobre os temas, de forma a apresentar, senão as melhores e mais completas definições sobre os conceitos, ao menos as que possuem validade no território nacional por terem caráter oficial, ou amparo legal.

A reconstituição do processo histórico inicia-se discorrendo sobre as diferentes formas que as sociedades humanas se organizaram ao longo da história, e quais os efeitos gerados por estes modelos de sociedade. Posteriormente, a análise preocupou-se, principalmente, com o enquadramento de dois fenômenos:

identificação de critérios utilizados para a delimitação e classificação de recortes espaciais como áreas urbanas ou rurais, seja por parte da Coroa Real ou do Governo Federal (condicionado, cada qual, à sua temporalidade). Outro fator histórico de suma importância que foi considerado é a identificação dos processos de emancipação dos municípios brasileiros.

Essa preocupação específica com a questão da emancipação dos municípios se justifica pelo fato de que, no Brasil, a emancipação municipal culmina em acréscimo de áreas classificadas como urbanas. Contudo, isso será visto de forma aprofundada, oportunamente, no Capítulo 2.

No Brasil, o pacto federativo prevê a existência de três hierarquias principais diferentes: União, Estados e Municípios (o Distrito Federal, apesar de não se enquadrar em nenhuma destas categorias, pois é um híbrido entre Estado e Município, não constitui uma categoria hierárquica por ser um ente federativo único). O município é o nível hierárquico diretamente associado ao objeto de análise deste trabalho, pois é ele quem define aquilo que é área urbana ou rural. A União está incluída na pesquisa, pois muitas das normas que regem a vida dos municípios são determinadas por esta instância. Além disso, por existirem alguns aspectos que devem possuir validade para todo território nacional, a União possui legislação sobre alguns temas que podem parecer interferir nas competências municipais. Muitas vezes algumas destas leis acabam por servir de norte para legislações estaduais ou municipais. Como algumas outras normas que versam sobre a compartimentação territorial são de competência estadual, este processo de reconstituição ficaria incompleto caso não houvesse o levantamento de informações desta esfera.

Em razão disso, elegeu-se o Estado do Rio Grande do Sul (RS) como a unidade federativa que seria utilizada como representativa do nível hierárquico dos Estados. Como a classificação de áreas urbanas, para efeitos tributários, está definida em norma federal, e a interferência da competência estadual fica muito mais relacionada ao processo de emancipação dos municípios (no caso do Brasil pós Constituição de 1988), a escolha de apenas um estado não prejudica o desenvolvimento da pesquisa, pois as normas estaduais cumprem uma função mais ilustrativa/comparativa do caso específico do RS.

Com o levantamento do aparato legislativo em mãos, foi realizada uma comparação e síntese das normas. Em suma, essa análise do processo histórico-legislativo buscou responder a questões como: qual a origem das cidades e dos espaços urbanos no Brasil? Como evoluíram ao longo do tempo? Quais os fatores mais importantes que resultaram na conformação urbana atual?

A partir disso, inicia-se o que foi denominado de segunda “parte” do trabalho. Enquanto a primeira parte preocupa-se em analisar a organização territorial do país focado unicamente no aspecto “político-administrativo”, esta parte dedicou-se em contemplar a óptica do debate acadêmico/teórico. Cada um dos capítulos que compõe essa parte dedica-se a analisar uma das formas de “diferenciação” do espaço: o primeiro, analisando e caracterizando o espaço rural e o campo, e o segundo analisando e caracterizando o espaço urbano e as cidades.

Inicia-se, então, pela diferenciação destes espaços através da caracterização das áreas rurais. Decidiu-se optar por esse caminho de análise utilizando também o viés do rural, para evitar a capciosa facilidade de tratar o meio rural como resultante do urbano, como agente passivo, pois esse é um discurso que, durante muito tempo, impregnou a caracterização destes espaços. Essa abordagem também realizada fez uma reconstituição histórica das principais teorias que tratavam da questão do meio rural, até chegar às discussões mais atuais. Os principais autores utilizados para embasar esta seção foram Abramovay, Blume, Lencioni, Monte-Mór e Limonad, Monte-Mór.

A parte subsequente deste segundo tópico aborda a diferenciação do espaço urbano e do rural baseado, dessa vez, na caracterização das cidades e das áreas urbanas. O processo de caracterização das cidades e espaços urbanos é realizado de maneira diferenciada, dividindo-se a análise em três categorias, a saber: a primeira, “Cidade e Espaço Urbano como Teoria”; a segunda, “Cidade e Espaço Urbano como Realidade”; e a terceira, “Cidade e Espaço Urbano como Possibilidade”.

Cidade e Espaço Urbano como Teoria dedica-se a reunir os mais diversos apontamentos acadêmicos e teóricos sobre a conceituação e classificação de cidade e espaço urbano. É um levantamento de dados que vai desde a etimologia dos fenômenos e conceitos, passando pela evolução do processo histórico dos estudos

teóricos, culminando com a análise de termos que ainda se encontram em elaboração conceitual, não possuindo ainda uma constituição consolidada. Os principais autores utilizados para embasar este trabalho foram Bernardes, Santos e Nalcacer, Capel, Lencioni, Pereira, Sposito e Veiga.

Cidade e Espaço Urbano como Realidade é o aspecto teórico em prática. Busca reunir exemplos de modelos de classificação de cidades e áreas urbanas, primeiro, ao redor do mundo. As classificações compiladas foram desde as metodologias oficiais utilizadas pelos países, até métodos transpostos de um território para outro com o intuito de possibilitar compará-los. Trabalhou-se com as principais metodologias que realizam essa diferenciação através das mais diversas formas, como o uso de normas administrativas, quantitativos populacionais, de edificações, ou até mesmo metodologias de multicritérios propostas por organizações, como por exemplo, o método da OCDE. Neste tópico do trabalho existe um trecho dedicado somente à análise da classificação de áreas urbanas e rurais no Brasil.

Essa seção possui como objetivo promover o debate das consequências do uso de cada uma destas metodologias analisadas. Inclusive da metodologia vigente no Brasil. Ainda são apresentadas algumas outras formas de classificação, sejam elas derivadas, ou não, de métodos analisados. Dessa forma, busca-se, através das experiências práticas existentes, verificar os resultados elencando as principais consequências de cada modelo, suas vantagens e desvantagens.

Por fim, a última seção deste capítulo, denominada Cidade e Espaço Urbano como Possibilidade. Enquanto nas duas seções anteriores foram abordadas as questões históricas e teórico-acadêmicas das temporalidades do passado e do presente, esta seção é a busca pela abordagem da parte da temporalidade mais complexa de ser analisada: o futuro. ´

Para isso ser possível (sem que se torne uma mera atividade de futurologia e/ou imaginação), é necessário que existam critérios e parâmetros de credibilidade. Preferencialmente, é desejável que exista mais de um parâmetro para ser utilizado. Estes parâmetros devem ser de fontes diferentes, sólidas e confiáveis. Se possível, os parâmetros devem se retroalimentar e/ou possuir sinergia (diversos critérios que indiquem a mesma linha guia de ideais trazem credibilidade). A tentativa de evitar

tanto as generalizações, quanto as especificações excessivas também fazem parte do conjunto de precauções tomadas. Por fim, protótipos, projetos piloto, e planejamentos experimentais também auxiliam na forma de indicar qual o caminho rumo ao futuro que está sendo desenhado.

Dessa forma, foram selecionados alguns parâmetros e diretrizes daquilo que se espera para as “cidades do futuro”. Alguns exemplos das principais fontes pesquisadas para fundamentar esses parâmetros foram a Organização das Nações Unidas (ONU) com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, a normatização ISO com a norma NBR ISO 14.001, e a organização *Green Building Council* Brasil (GBC) com sua certificação *LEED*.

Por fim, a “parte” final do trabalho, onde a partir dos resultados obtidos pela pesquisa, apresenta-se uma síntese do panorama geral, além da identificação e reunião dos principais elementos teóricos, práticos/reais e características esperadas/desejáveis daquilo que são condicionantes ou servem de caracterização dos diversos “objetos” denominados de cidades e espaços urbanos.

2. ORDENAMENTO TERRITORIAL DO BRASIL: CONCEITOS E HISTÓRICO

Este capítulo é dedicado a compreender como se desenvolveu o ordenamento político-administrativo do país até culminar em sua situação atual. Para que isso fosse possível, realizou-se uma pequena reconstituição do processo de formação das cidades no país ao longo da história. Como forma de maximizar o aproveitamento dessa reconstituição histórico-legislativa, fez-se necessário realizar, antes dessa abordagem, a apresentação de alguns conceitos basilares. As definições aqui apresentadas foram extraídas ou do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou das legislações oficiais do Brasil ou do Rio Grande do Sul.

Dessa forma, este capítulo se inicia conceituando os principais termos que são mencionados posteriormente, na reconstituição histórica e compilação das principais normas pertinentes (sejam federais ou do estado do RS). Por fim, empreendeu-se uma síntese das informações reconstituídas.

2.1 Conceitos Elementares

Antes de iniciar a abordagem do processo histórico, é necessário conceituar os seguintes termos: localidade, município, cidade, distrito, vila, perímetro urbano, zona urbana, zona rural, e áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana. Nesta seção, estes conceitos serão desenvolvidos com maior aprofundamento. Importante salientar que os conceitos foram agrupados tendo em vista tanto a correlação natural/interdependência que eles possuem, quanto origem da informação/fonte pesquisada.

2.1.1 Localidade, Município, Cidade, Distrito, Vila e Perímetro Urbano

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁶:

⁶ O conceito de Distrito foi retirado do Glossário do Censo. Os conceitos de Localidade, Município, Cidade e Vila foram retirados de Noções Básicas de Cartografia. Glossário, disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>>; e Noções Básicas de Cartografia – III Elementos de Representação, disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoas/elementos_representacao.html>. Acesso a ambos em dez de 2017.

Localidade é conceituada como sendo todo lugar do território nacional onde exista um aglomerado permanente de habitantes.

Municípios: São as unidades de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil, criadas através de leis ordinárias das Assembleias Legislativas de cada Unidade da Federação e sancionadas pelo Governador. No caso dos territórios, a criação dos municípios se dá através de lei da Presidência da República.

Cidade - Localidade com o mesmo nome do Município a que pertence (sede municipal) e onde está sediada a respectiva prefeitura, excluídos os municípios das capitais.

Vila - Localidade com o mesmo nome do Distrito a que pertence (sede distrital) e onde está sediada a autoridade distrital, excluídos os distritos das sedes municipais.

Distritos - São unidades administrativas dos municípios. Sua criação, desmembramento ou fusão se faz por lei municipal, observada a continuidade territorial e os requisitos previstos em lei complementar estadual. Podem, a depender da legislação estadual, ser subdivididos em subdistritos, regiões administrativas, zonas e similares (IBGE, s/d).

“Perímetro urbano” é um conceito de primordial importância para o desenvolvimento deste trabalho. No Rio Grande do Sul, de acordo com a Lei Estadual 10.116, de 1994, a definição de **perímetro urbano** é a seguinte: “perímetro urbano, que corresponderá à linha divisória entre a zona urbana e a zona rural” (RIO GRANDE DO SUL, 1994). A Câmara de Vereadores possui a prerrogativa legal de definir quais os limites do perímetro urbano de cada município. É importante que se perceba que perímetro urbano é um conceito que não está atrelado a nenhuma escala ou hierarquia administrativa específica. Ou seja, pode-se falar de perímetro urbano de uma vila, de uma cidade, ou de um município.

Ou seja, o perímetro urbano é uma linha que delimita uma ou mais áreas, cuja localização é definida (muitas vezes “arbitrariamente”) nas câmaras de vereadores, e que possui o condão de delimitar áreas urbanas e rurais. Em contraposição ao que os conceitos teóricos e jurídicos tentam impor, Lima afirma que

frequentemente, a transição entre a cidade e o campo ocorre em uma zona de transição, uma franja rural-urbana que já foi qualificada como suburbana, termo que com o tempo adquiriu outro significado. Entretanto, a lei estabelece que a divisa seja feita em linha e não em área (LIMA, 2016, p. 89).

Apesar de a autora salientar que, muitas vezes, a transição entre urbano e rural ocorre ao longo de uma área ou zona, a delimitação criada pelo nosso aparato legal indica que a transição entre as zonas urbanas e rurais deve ser abrupta, separada, apenas, por uma linha.

Então, de forma sintética, pode-se concluir que o município pode ser formado por uma ou mais localidades (aglomerado permanente de habitantes). Estas localidades podem ser urbanas (cidade, vilas), ou rurais (aglomerado rural, povoado, lugarejo, aldeia, etc). No caso de o município possuir somente uma localidade, esta será a cidade. A cidade é a localidade que possui o mesmo nome do município e é sua sede administrativa. As vilas são as sedes administrativas de todos os demais distritos (exceto dos distritos que são sedes municipais, pois neste caso, a sede é a cidade).

2.1.2 Zona Urbana, Áreas Urbanizáveis, ou de Expansão Urbana e Zona Rural

A definição de “urbano”, no Brasil, pode ser obtida a partir de duas fontes diferentes. A primeira delas, apresentada pelo Decreto Lei nº 311 de 1938, não utiliza nenhum termo específico para definir estes espaços (como, por exemplo, zona urbana, área urbana ou espaço urbano). Este decreto, que será pormenorizado na subseção 2.2, traz, em linhas gerais, que são urbanas as cidades e as vilas.

A segunda definição de “urbano” é oriunda do Código Tributário Nacional (CTN). Melhor caracterizada no CTN, a conceituação define que “zona urbana” é aquela que, definida por lei municipal, contenha, no mínimo, dois dos cinco melhoramentos descritos nos incisos do parágrafo primeiro do artigo 32, a saber:

- 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 a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.
- § 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, 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 (BRASIL, 1966).

O CTN afirma que existe, ainda, outra possibilidade de um território ser considerada como zona urbana. Esta possibilidade ocorre quando a região é definida como “áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana” (doravante, também chamadas, neste trabalho, de **AuEu** para simplificar). Mesmo sendo o documento responsável por evocar este ente, entende-se que a legislação foi omissa quanto à sua caracterização. Apesar de o CTN não versar sobre o tema, o Decreto 7.341 de

2010 – responsável por regulamentar a Lei 11.952 de 2009, a lei da regularização fundiária em terras da União na Amazônia legal – apresenta uma conceituação para as áreas de expansão urbana:

Áreas sem ocupação para fins urbanos já consolidados, destinadas ao crescimento ordenado das cidades, vilas e demais núcleos urbanos, contíguas ou não à área urbana consolidada, previstas, delimitadas e regulamentadas em plano diretor ou lei municipal específica de ordenamento territorial urbano, em consonância com a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2010).

Portanto, as “áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana” são aquelas que, não sendo consideradas como áreas com ocupação para fins urbanos consolidados, estejam destinadas ao crescimento ordenado das áreas urbanas, estando contíguas, ou não à área urbana já consolidada, e que já tenha previsão legal de sua existência. Ou seja, é uma área que não possui ocupação consolidada, mas que está destinada ao crescimento das áreas urbanas de qualquer origem (cidades, vilas), sendo contíguas, ou não.

As **áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana** muitas vezes são tratadas como zonas urbanas, principalmente para algumas finalidades específicas como a incidência de IPTU (no caso da incidência de IPTU, já é ponto pacífico na jurisprudência do STF que é legítima a cobrança deste tributo sobre imóveis localizados em área de expansão urbana, tal qual em imóveis de áreas urbanas consolidadas). Contudo, Harada alerta que em uma análise mais aprofundada, elas não são o mesmo ente. Em primeiro lugar, pois caso fossem iguais o parágrafo segundo (do artigo 32 do CTN) que trata das áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana não teria utilidade, seria ocioso (HARADA, 2017⁷). Em segundo lugar, pois além de necessitar de expressa definição por lei municipal, esta região não deve possuir os melhoramentos elencados nos incisos do parágrafo primeiro do artigo 32 do CTN. Ele segue afirmando que,

Embora não se exija a presença dos requisitos enumerados no § 1º é preciso que na área a ser declarada de zona urbana haja loteamentos aprovados por órgãos públicos competentes destinados à habitação, à

⁷ Publicação sem data. Utilizada a data do acesso ao texto. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8812>. Acesso em dez de 2017.

indústria ou ao comércio. Hoje, tornou-se comum a existência de loteamentos fechados nas zonas rurais, para fins de habitação temporária. Esses loteamentos podem ser considerados áreas urbanas por ação do legislador municipal, após a aprovação de órgãos públicos competentes (Prefeitura e IBAMA, conforme o caso) (HARADA, 2014⁸).

Para elucidar a questão, o autor utiliza como exemplo os condomínios fechados e sítios utilizados para recreação e lazer:

Atualmente, exemplos mais expressivos de zonas de expansão urbana são os loteamentos formando condomínios fechados, para construção de prédios voltados para recreio. Nos últimos anos proliferaram os chamados “sítios de recreio” para passar o final de semana ou férias prolongadas. Esses locais, embora não tenham o mínimo de dois dos elementos referidos no § 1º, do art. 32 do CTN, podem ser considerados como áreas de expansão urbana, **para fins de tributação pelo IPTU** (HARADA, 2017, grifo nosso).

É importante salientar que Harada deixa claro que essa equivalência feita entre as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana com as áreas urbanas, de fato, deve ser considerada como válida para fins de tributação de IPTU. Para outros possíveis efeitos, seria pertinente realizar uma análise casuística.

Por último, o conceito de zona rural. Este conceito não existe oficialmente descrito em nenhum lugar. As normas que trazem definições sobre áreas urbanas, ou sobre emancipação de municípios não apresentam nenhuma definição técnica de zona ou área rural. A delimitação de zona rural é sempre obtida por exclusão. Ou seja, toda parte do território municipal que não for classificada como zona urbana, será, por exclusão, zona rural. A conceituação mais próxima de zona rural existente se refere a “imóvel rural”, não servindo, contudo, como um substituinte.

2.2 Município, Cidades e Áreas Urbanas: Processo Histórico e Legislação Federal

A história das cidades se confunde com a própria história da humanidade. Fazendo uma sucinta reconstituição histórica, é difícil precisar o momento em que se consolidou a separação entre espaços rurais e urbanos. Endlich apresenta uma datação aproximada quando afirma que:

⁸ No site do escritório, esta frase estava parcialmente corrompida. Em vez de “zonas rurais”, está escrito “zonas mais”. Porém, em contato feito por telefone, e posteriormente reiterado através de um e-mail recebido dia 12/04/2018, com a advogada Fabiane Louise Taytie da Harada Advogados, o texto foi retificado e apresentado da forma como está transcrito neste trabalho.

As condições políticas e sociais que permitiram a divisão socioespacial do trabalho, originando a contraposição entre rural e o urbano, existem há mais de 5.500 anos, ou seja, desde a antiguidade. O que estava na essência dessa separação? A capacidade da produção de excedente dos produtos básicos para a sobrevivência, por parte de alguns homens, liberou outros dessa atividade. Portanto, a história da divisão do trabalho, segundo sua natureza e pelo espaço onde eram exercidos diferentes papéis, conduziu a um contínuo desenvolvimento das formas de produção da existência do homem (ENDLICH, 2013, p. 11).

Sjoberg (1970, p. 36) aponta a mesma datação encontrada em Endlich para indicar o surgimento das cidades. Contudo, o autor retrocede um pouco mais no tempo para explicar a formação das cidades. Ele explica que, para compreender tal processo de formação, é necessário entender os três níveis de complexidade das organizações humanas que são o pré-urbano, o pré-industrial (também chamado por ele de feudal) e a sociedade industrial.

O primeiro nível é o pré-urbano. Nessa época os agrupamentos humanos, organizados em grupos pequenos e homogêneos, dedicavam-se inteiramente à busca da alimentação. Sem a possibilidade de acumular comida, o ambiente não era favorável à especialização do trabalho, nem à estratificação social. As sociedades eram nômades, e ainda não possuíam o registro escrito através da palavra (SJOBERG, 1970, p. 36).

Posteriormente, inicia-se o segundo nível, o pré-industrial. Neste momento, a produção de um excedente de alimentos permite a estocagem. Estes excedentes possibilitam que seja criada uma especialização do trabalho. O que também faz surgir uma estrutura de classes sociais e o comércio. O surgimento da palavra escrita também é importante, pois possibilita a contabilização dos estoques (desenvolvimento da matemática), além do registro das leis, e uso em outros fins culturais, históricos e religiosos. Contudo, somente uma elite social ociosa possui o domínio destes novos conhecimentos. A questão energética também é limitada, pois somente havia o domínio da técnica sobre o aproveitamento da energia dos ventos (nos barcos), e em alguns casos do uso da força da água. O autor aponta que foi nesse segundo nível que houve o desenvolvimento das cidades. O terceiro nível é a sociedade industrial. A estratificação social é mais fluída, em alguns casos (destaque nosso). A educação agora é fornecida para as massas, e o grande avanço tecnológico possibilita o domínio e o uso de diversas fontes de energia (SJOBERG, 1970, p. 37).

Sjoberg ainda afirma que é importante perceber que a existência da elite social na sociedade pré-industrial só é possível graças aos excedentes de alimentos produzidos, e ao poder político desses grupos (reforçado por uma ideologia, geralmente, de caráter religioso) que assegura esse fornecimento periódico dos excedentes agrícolas que possibilitam a manutenção das cidades. Por fim, o autor destaca que a linguagem escrita deve ser o elemento a ser observado para realizar a diferenciação entre as comunidades genuinamente urbanas das comunidades não-urbanas ou quase urbanas (1970, p. 37 – 38).

Falando de Brasil, ao longo da história do país existiram diversas legislações que trataram diretamente, ou indiretamente, de tema dos municípios e das áreas urbanas. Contudo, poucas dessas leis tentaram realizar algum tipo de conceituação destes espaços, e nenhuma delas propôs-se a delimitá-los tecnicamente. Raras foram as tentativas de diferenciar os espaços urbanos dos rurais.

No Brasil, no período colonial, os aglomerados populacionais eram classificados como arraial (ou povoado) freguesia, vila e cidade. Dentre essas, apenas o arraial tinha origem espontânea, resultando do agrupamento de famílias em algumas residências (ABREU, 2014, p. 276). Teixeira citando Bluteau afirma que

O vocábulo vila se refere a uma localidade constitutiva do centro de uma jurisdição territorial, a sede do município. A vila é deste modo composta de um governo local, o senado da câmara, com sua casa de câmara e pelourinho na praça central (2003, p. 55).

A criação de um aglomerado, ou a elevação de sua categoria ao patamar de vila ou de cidade não prescindia de qualquer requisito formal, senão da disposição governamental e de quem estava constituindo este novo espaço (se o poder real, ou um donatário). Uma freguesia podia, arbitrariamente, ser transformada em vila ou cidade. Ambas (vila e cidade) possuíam a mesma função de sede de município. Isso perdurou até o período republicano, com os municípios brasileiros tendo suas sedes como vilas ou cidades (BERNARDES; SANTO; NALCACER, 1983, p. 25).

A ausência de critérios objetivos de classificação e elevação dos povoados pode ser atestada em passagens extraídas de Marx (1991). Em um trecho o autor cita o exemplo da criação de uma nova vila, que teve ordenada a sua criação na Serra do Baturité e deveria ser erguida “materialmente do nada” (MARX, 1991, p.

64). Em outro momento, o autor mostra a pressão da população no anseio de que o povoamento fosse erguido a um novo patamar:

Por tal crescimento e adensamento populacional, atestado físico palpável de um certo aumento populacional e da riqueza, pôde a comunidade sentir-se forte o bastante para pleitear e obter finalmente a sua autonomia político-administrativa, a categoria de município, e o povoado, provavelmente a sede da freguesia, o status de vila (MARX, 1991, p. 62).

Abreu (2014, p. 276) afirma que a divisão municipalista brasileira possui inspiração no direito romano. Ele segue detalhando a diferenciação entre as categorias vila e cidade no período colonial brasileiro: elas não diferem hierarquicamente, mas sim do ponto de vista jurisdicional. A diferença é que os donatários e outras autoridades (Governadores, por exemplo) tinham autorização para fundar somente as vilas. A criação de uma cidade era prerrogativa da Coroa Real. Em razão disso possuíam a alcunha de “cidades reais”. As terras que fossem receber a fundação de uma cidade deveriam pertencer à Coroa Portuguesa. Por isso uma cidade somente poderia ser fundada em terras próprias alodiais (terras que só estavam subordinadas ao rei). A cidade era dotada de um estatuto independente. Além disso, somente a cidade podia ser a sede de uma arquidiocese. Os arcebispos e nobres de primeira categoria deveriam morar necessariamente nestas terras. Isso explica o fato de que para fundar a cidade de Salvador, em 1549, a Coroa Portuguesa teve que comprar a jurisdição da antiga Capitania da Bahia Todos os Santos. Uma síntese de todas as diferenças entre Vilas e Cidades no Brasil colonial pode ser visualizada no Quadro 1.

Quadro 1 Brasil colonial: Vilas X Cidades

Característica	VILA	CIDADE
FUNDAÇÃO:	Donatários e Governadores	Coroa Real
TERRITÓRIO:	Sem requisitos	Terra Alodiais
IGREJA:	Não pode sediar Bispado	Sede de Bispado e Arquidiocese
HABITAÇÃO:	Bispos não podiam residir	Residência de Bispos (nobres de 1º grandeza)
ESTATUTO:	Geral	Próprio, específico

Fonte: ABREU (2014, p. 276) e TEIXEIRA (2003, p. 56). Organização: Gabriel Sakakibara, 2019.

Marx ainda tece comentários sobre esta situação da classificação das áreas urbanas, sua indefinição e as alterações posteriores com o ganho de autonomia, por parte dos estados, oriundo pelo advento da República e sua primeira Constituição:

É nesse momento que uma importante alteração vai se dar quanto à hierarquia institucional dos núcleos urbanos. A República, pela sua primeira

Constituição, possibilita aos estados tornarem cidade toda e qualquer sede de município. Toda sede de unidade autônoma territorial, não importa seu tamanho, população ou riqueza, sua posição relativa nas redes urbanas regionais, estará adaptável à categoria de cidade. A distinção institucional entre vila e cidade muda depois de quase quatro séculos de existência, e de indefinição também ou de não correspondência direta entre qualidade de um centro e o seu posicionamento hierárquico como vila ou cidade (MARX, 1991, p. 100).

Ou seja, a primeira Constituição traz consigo a possibilidade de que os estados transformem em cidade qualquer sede de unidade autônoma territorial. A institucionalização da República trouxe algumas alterações no panorama, mas foi com a chegada do século XX que ocorreu uma grande mudança: todas as sedes de município foram elevadas a categoria de cidade. Essa uniformização foi buscada, primeiro, por decisão de alguns governos estaduais, e posteriormente pela proposta da União, através do Decreto-Lei nº 311, de 1938 (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 26). Esta norma trazia as seguintes orientações:

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. 11. Nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbano e suburbano da sede, onde haverá pelo menos trinta moradias.

Art. 12. Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias (BRASIL, 1938).

Este Decreto define que todas as sedes de município devem ser categorizadas como cidades (e por ser categorizado como cidade, deve ser considerada como urbana. Imagina-se que o entendimento aplicado a esta norma seja de que não existem “cidades rurais” – interpretação do autor a partir do que é determinado pelo DEL nº 311), e toda sede de distrito recebe o nome de vila, enquanto não for erigida em cidade (novamente, acredita-se que o entendimento aplicado tenha sido o de que se a vila está habilitada para tornar-se cidade, ela é quase equivalente a uma cidade. É uma "quase cidade". Então, similarmente, aplica-se a mesma lógica de que não poderiam ser áreas rurais, pois seriam "quase cidades", e cidades não podem ser rurais⁹). Ainda foram definidos critérios para que isso ocorresse: para a criação de distritos, um mínimo de 30 moradias; e para a criação de municípios, um mínimo de 200 moradias em sua sede. Porém, estes

⁹ A pesquisa bibliográfica não identificou nenhuma publicação que afirmasse concretamente que este é o raciocínio realizado. Contudo, preferiu-se apresentar esta forma de raciocínio do que deixar uma lacuna que, muitas vezes, dificulta a compreensão das pessoas sobre esta norma.

critérios eram dispensados para sedes municipais e/ou distritais que já existiam (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 26). Lima explica que “embora não tenha sido expresso, está subentendido que, para essa Convenção, as cidades e vilas, sedes de municípios, eram espaços urbanos, sendo os demais rurais” (LIMA, 2016, p. 82).

Entre 1946 e 1967 o número de municípios existentes saltou de 1.894 para 3.951. Muitos estados buscaram aumentar o número de municípios existentes em seus territórios visando ampliar a parcela de recursos recebidos junto à União. A ânsia arrecadatória foi tamanha, que muitas vezes nem se cumpria o requisito do número mínimo de 200 moradias para as sedes municipais (exigência esta, repetida pela Lei Complementar Federal nº 1) (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 27 – 28).

Brandt (2010, p. 60) afirma que a organização federativa do Brasil se alternou ao longo do tempo entre períodos de centralização e descentralização. Essas variações de autonomia político-administrativa também se expressaram no processo de emancipação dos municípios. Até 1967, a emancipação municipal dependia apenas de lei estadual. A partir desse ano, com a criação da Lei Complementar Federal nº 1, critérios mais rígidos foram definidos (além de ter que possuir mais de 200 moradias – algo que já existia no Decreto-Lei nº 311, essa lei trazia outros requisitos como número mínimo de habitantes, de eleitores e inclusive participação mínima na arrecadação tributária estadual).

Posteriormente, em relação à Constituição de 1988, Brandt afirma que houve uma ampliação na autonomia, incluindo o fato de que pela primeira vez o Município passava a ser considerado um ente federativo. Além de inúmeras competências tributárias e de autonomia político-administrativa, os requisitos para o desmembramento municipal foram reduzidos a apenas duas condições: preservação da unidade histórico-cultural, e validação por plebiscito às populações diretamente atingidas. A autora ainda mostra que o “movimento emancipacionista” esteve intimamente ligado ao fato de os Estados poderem estabelecer os requisitos mínimos que permitissem a criação de municípios (BRANDT, 2010, p. 61).

Esse ganho de autonomia permitiu um grande incremento no número de municípios que perseverou até 1996 quando a Emenda nº 15 reduziu a quantidade

de emancipações. De acordo com Lima (2016, p. 87) o efeito dessa emenda deveria ter sido a interrupção da ocorrência de emancipações, já que a Emenda nº 15 carecia de regulamentações oriundas de uma lei complementar federal que nunca foi criada. Neste momento as legislações estaduais definiam a população mínima para viabilizar uma emancipação municipal. Chama a atenção o fato de que as emancipações municipais, ocorridas entre 1989 e 2001, variaram bastante para cada estado. Enquanto em estados como o Amazonas não houve nenhuma emancipação neste período, o RS e Minas Gerais foram os campeões, com 165 e 130 emancipações, respectivamente (BRANDT, 2010, p. 62-63).

Tomio *apud* Brandt (2010, p. 64) chama atenção para o fato de que, caso estivessem sob os auspícios da Lei Complementar nº1 de 1967, 75% das municipalidades emancipadas, entre 1989 e 2001, não poderiam existir.

Blume (2004, p. 77) afirma que, no Rio Grande do Sul, caso os municípios que se emanciparam entre 1991 e 2000 tivessem observado os critérios básicos de emancipação dados pelo Decreto-Lei nº 311 “possivelmente” 64% dos municípios não poderiam ser criados por não atingirem os requisitos mínimos.

Brandt (2010, p. 64) ainda demonstra que dos 5.564 municípios existentes em 2007, 1.364 – quase um quarto do total – foram criados após a Constituição de 1988. Destes 1.364, 705 (ou seja, mais da metade) possuíam população de até cinco mil habitantes, e 582 possuíam população de entre cinco mil e um, até 20 mil. Ou seja, 1.287 (94,35%) dos municípios emancipados mais recentemente, possuíam no máximo até 20 mil pessoas. Destes, apenas 77 (5,65%) apresentavam populações maiores. Estes dados podem ser visualizados na Tabela 1.

Tabela 1 Análise dos municípios criados após a Constituição de 1988

Municípios	Pop. até 5 mil	Pop. Entre 5 e 20 mil	Pop. Maior que 20 mil
1.364	705	582	77
100%	51,68%	42,67%	5,65%
	51,68% + 42,67% = 94,35%		

Fonte: BRANDT (2010, p. 64). Organização: Gabriel Sakakibara, 2019.

Sobre a emancipação desenfreada de municípios, Bernardelli (2013, p. 39-40) aponta que a principal justificativa para as emancipações seria em virtude de o município sede não atender, ou atender precariamente as necessidades das

populações distritais. Apesar disso, a autora afirma que o aumento do número de municípios não reduziu o êxodo rural, e que ainda existem teses antagônicas argumentando que o aumento do número de municípios que dependem integralmente dos repasses do governo federal e estadual, por não possuírem receitas próprias, acabam por reduzir mais ainda a quantidade de recursos disponíveis produzindo novos gastos (como o novo legislativo municipal) e indisponibilizando os recursos para a aplicação em programas sociais.

Dessa forma, graças à combinação da permissividade com as emancipações e a legislação ineficiente do Decreto-Lei nº 311, as áreas urbanas no Brasil se proliferaram na mesma velocidade da emancipação dos municípios. Para cada município novo, uma cidade nova, e a possibilidade de se criarem novos distritos, com novas vilas e novas áreas urbanas. Tecendo críticas a esse modelo de classificação Veiga afirma “que mesmo populações indígenas ou guardas-florestais de áreas de preservação permanente são considerados urbanos, caso suas ocas ou palhoças estejam no interior do perímetro de alguma sede municipal ou distrital” (VEIGA, 2002, p. 66).

Apesar de o Decreto Lei nº 311 não apresentar classificações, o Decreto-Lei de nº 7.449 de 1945 definiu que imóvel rural é aquele que, dentro ou fora dos limites urbanos, se destine ao cultivo da terra. O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 1964) corroborou com a definição anterior, afirmando que, independentemente de sua localização, é o imóvel onde se pratique a exploração agrícola, pecuária, ou agroindustrial. O regulamento do Estatuto da Terra (Decreto nº 59.428 de 1966) limitou-se a repetir o anteriormente definido, apenas reafirmando com os termos perímetro urbano ou rural do município (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 14-15).

O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 1966) já citado anteriormente, também versa sobre o tema. Quando teve que se definir como seria a incidência dos dois tributos (IPTU e ITR), ele acabou por criar uma conceituação do que deveria ser considerado como espaço urbano ou como espaço rural.

Os incisos do primeiro parágrafo do artigo 32 dispõem que para que uma zona seja classificada como zona urbana, ela deve possuir, no mínimo, duas das seguintes melhorias construídas ou mantidas 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 a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.
- § 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, 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 (BRASIL, 1966).

Quando versa sobre o ITR, a legislação o faz por exclusão, definindo que o imóvel rural é aquele localizado fora da zona urbana do município. Uma definição de rural realizada por negação. Ou seja, prevalece a formulação de que o rural é definido como “aquilo que não é urbano”.

A legislação que, por excelência, deveria definir e diferenciar o espaço urbano do espaço rural foi omissa quanto ao tema. O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001, não faz qualquer referência a zonas urbanas e rurais, no sentido de tentar definir ou classificar. A única citação ao termo “Zona Urbana” refere-se à outorga onerosa do direito de construir.

Esta omissão histórica de responsabilidade esteve prestes a ser resolvida no ano de 2009, quando o Projeto de Lei 316¹⁰ – deste mesmo ano, com autoria de Gilberto Goellner (DEM-MT) – pretendia alterar o Estatuto da Cidade, incluindo uma classificação para os municípios de acordo com sua urbanidade ou ruralidade. Este projeto chegou a ser aprovado pela Comissão da Agricultura e da Reforma Agrária (CRA), porém acabou por ser arquivado ao final da legislatura do ano de 2014. Este projeto previa que os municípios fossem classificados entre: *município rural*; *município relativamente rural*; *município de pequeno porte*; *município de médio porte*; e *município de grande porte*. Os critérios a serem utilizados para classificar os municípios seriam três: tamanho da população, percentual da participação da agropecuária no Produto Interno Bruto (PIB) e densidade demográfica.

Portanto, constata-se que diante do arquivamento deste projeto de lei que tentava classificar os municípios, e da ausência de definições técnicas oficiais sobre o tema, persistiu a definição do Estado Novo, o Decreto-Lei nº 311. A única norma

¹⁰ O Projeto de Lei 316 de 2009 e sua tramitação estão disponíveis em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/92148>>. Acesso jan de 2018.

oficial em vigência que pretendeu criar uma definição sobre a classificação de áreas urbanas e rurais é o CTN, que é uma norma temática específica da questão tributária. Essa classificação – mesmo que tenha sido elaborada por técnicos e especialistas sobre o tema (algo que carece de evidências comprobatórias) – está possivelmente defasado diante do lapso temporal desde a sua elaboração.

A não elaboração de um conceito ou uma metodologia de classificação de áreas urbanas e rurais implicou na permanência do uso deste Decreto-Lei (nº 311) como único conceito oficial de larga escala vigente no território nacional. O uso da outra norma – do CTN – é muito restrito. Tem sido aplicado, somente para dirimir querelas pontuais, e não para efeitos de gestão e planejamento. Nesse sentido, Lima (2016, p. 76) afirma que por esta legislação ter passado ao longo de quase oito décadas, por quatro oportunidades especiais de alteração com as três Constituições (1946, 1967 e 1988) e com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) e ter se mantido incólume, significa que o Decreto-Lei está, de certa forma, “aprovado” pelo Estado Brasileiro. Acredita-se que a permissividade dos legisladores com essa norma possa ser uma forma de endossar o que ela dispõe.

Paralelamente ao que foi apresentado até o momento (uma síntese da evolução da urbanização brasileira sob a égide normativo/legislativa) pode-se realizar uma análise sob outra óptica: a urbanização brasileira do ponto de vista demográfico (Tabela 2). De acordo com dados do IBGE (ou seja, dados estes obtidos através do prisma definidor do Decreto-Lei nº 311), tem-se que na década de 1940 menos de um terço da população brasileira habitava áreas urbanas.

Tabela 2 Grau de Urbanização do Brasil¹¹

Ano	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Pop. urbana %	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	84,36
Pop. rural %	68,76	63,84	55,33	44,08	32,41	24,41	18,77	15,64

Fonte: IBGE (2017). Organização: Gabriel Sakakibara, 2018.

Observando-se os dados da Tabela 2, percebe-se que os percentuais de distribuição de população praticamente se inverteram entre 1940 e 1980. No ano de 1940, a população urbana era de 31,24%. Quarenta anos depois, em 1980, a população rural era de 32,41%. Praticamente os mesmos valores, só que invertidos.

¹¹ Dados retirados do IBGE, Séries Históricas e Estatísticas. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em dez 2017.

Em meados da década de 1960, houve uma inflexão na curva de distribuição da população, e o percentual da população considerada como urbana superou a população dita rural.

Considerando-se apenas os dados do ano de 2000, o grau de urbanização brasileira já era superior aos 80%. De acordo com Furtado, “em todo mundo esse número acabou de superar os 50%” (FURTADO, 2011, p. 157).

Baeninger (2011, p. 49-50) ajuda a esclarecer como ocorreu essa mudança. Parte da expansão da população urbana ocorreu nas cidades pequenas (menos de 20 mil habitantes) que registraram um incremento populacional de 125 mil pessoas em 1940 para 325 mil pessoas em 1950, com a migração da população rural para o meio urbano dos próprios municípios. Na década de 1970, esta categoria de municípios foi a única que diminuiu seu incremento populacional anual (315 mil). A autora acredita que tenha sido em razão da mudança de categoria desses municípios para municípios de porte mais elevado. Posteriormente, seguiram-se novos incrementos populacionais: 390 mil pessoas, em 1980, chegando a 497 mil pessoas, em 1990.

Apesar de haver diversas críticas ao Decreto-Lei nº 311, Soares (2011, p. 74) destaca que, naquele momento histórico, a igualdade formal declarada pelo Decreto-Lei 311 foi importante, pois cumpriu uma função modernizadora do Estado, colaborando com a integração dos mercados regionais na economia do país. Possibilitou, ainda – ao menos no plano ideal – que as populações destes pequenos núcleos reivindicassem a presença de políticas públicas estatais por todo território brasileiro.

Por outro lado, o autor segue alertando que caso haja um “rebaixamento” de “hierarquia urbana” destes núcleos, existe a possibilidade de haver a supressão de inúmeras políticas públicas urbanas das populações dessas localidades. Corroborando com Soares, Bernardes, Santos e Nalcacer afirmam:

No que diz respeito às atuais cidades, há de convir ser extremamente delicado retirar-lhes o status urbano e a condição de sede municipal por não preencherem os requisitos mínimos, embora isso tenha ocorrido no passado [...] Qualquer medida genérica nesse sentido é totalmente inviável hoje e deve ser aceito que todas as sedes municipais possam permanecer nessa condição, ainda que se situam muito abaixo da dimensão mínima fixada (1983, p. 61).

Realizando nova síntese, incluindo as informações oriundas das legislações federais vigentes, podem-se visualizar três possibilidades básicas distintas para a configuração territorial de um município (claro que pode haver outras possibilidades de configuração, mas todas serão derivadas de umas destas três). Contudo, qualquer um desses arranjos territoriais deverá respeitar as seguintes premissas:

→ os municípios podem ser formados por um ou mais distritos, com zonas urbanas e/ou rurais. Para diferenciar estes distritos, eles serão denominados da seguinte forma: o distrito “sede do município” também será chamado de “distrito principal” (assim definido por ser aquele onde está localizada a cidade); e cada um dos demais distritos serão chamados de “distritos secundários”;

→ todo distrito possui, obrigatoriamente, uma sede;

→ existem dois tipos de sedes de distrito: a vila e a cidade. A cidade possui “função dupla”: além de ser a sede do município, também é a sede do “distrito sede do município”. Já a vila é sede dos outros distritos (secundários). Não pode existir mais de uma vila por distrito;

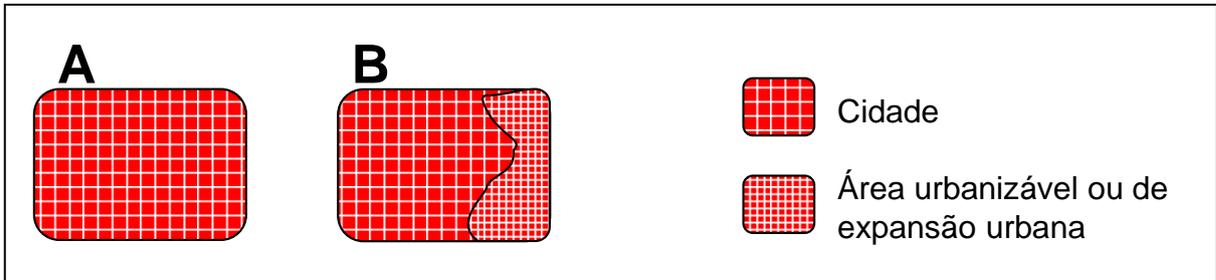
→ o perímetro urbano delimita a zona urbana de um distrito ou de um município. O perímetro urbano do “distrito principal” será formado pela soma do território da cidade e do território das AuEu (estas, caso existam). Em cada um dos Distritos Secundários o perímetro urbano será formado pela soma do território da vila que é sede deste respectivo distrito secundário e do território das AuEu (estas, caso existam). Já o perímetro urbano municipal será formado pelo somatório do território destas três unidades: cidades, vilas e AuEu (lembrando que estas áreas podem ser adjacentes ou não, às demais áreas urbanas). Estas duas últimas unidades (vila e AuEu), caso existam.

Considerando essas premissas, chega-se nas seguintes representações espaciais das três possibilidades básicas de configuração já citadas.

Possibilidade 1: o município é formado por apenas um distrito, e não possui zona rural. Nesse caso, o território municipal, o território do distrito, o território da cidade, e o território do perímetro urbano são a mesma unidade espacial, possuindo a mesma área. Poder-se-ia discutir se o exemplo “B” a área urbanizável, ou de expansão urbana faz parte da cidade. Tributariamente, existe diferenciação entre as

duas áreas, já que a cidade é área já constituída, e a área urbanizável, ou de expansão urbana é apenas “potência de cidade” – é urbana, sem necessariamente apresentar características de cidade. Contudo, para efeitos de análise de enquadramento enquanto espaço urbano, a cidade e as AuEu não se diferenciam.

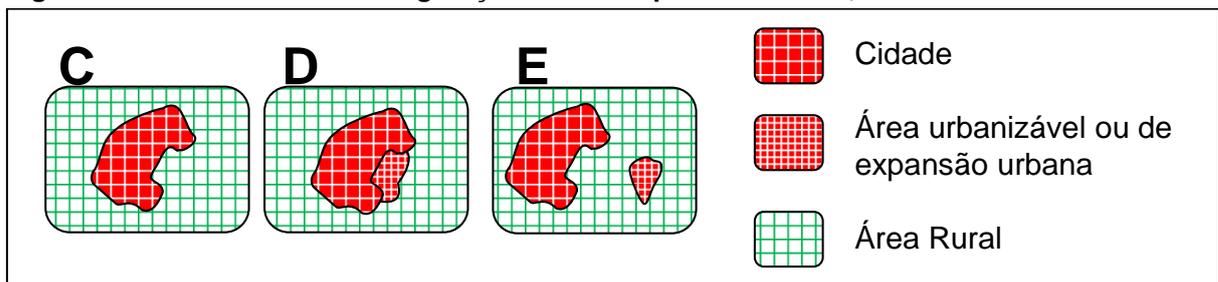
Figura 1 Possibilidades de configuração de município: um distrito integralmente urbano



Elaboração: Gabriel Sakakibara (2019).

Possibilidade 2: o município é formado por apenas um distrito, mas possui zona urbana e zona rural. Nesse caso, este único distrito (principal) terá o mesmo território do município. O perímetro urbano, por sua vez, será formado ou somente pelo território da cidade (“C”), ou pelo território da cidade acrescido das AuEu (“D” ou “E”). No caso “D” pode-se afirmar que o território da cidade é o mesmo território do perímetro urbano. No caso “E”, em razão de a cidade e o perímetro urbano não serem adjacentes, não é possível afirmar que o território da cidade coincide com o território do perímetro urbano. Todas as áreas que não fizerem parte do território do perímetro urbano serão zona rural.

Figura 2 Possibilidades de configuração de município: um distrito, com urbano e rural

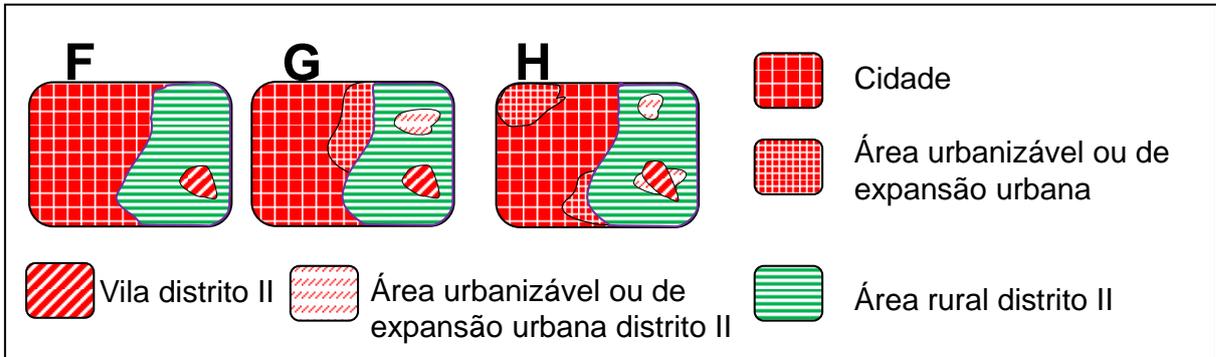


Elaboração: Gabriel Sakakibara (2019).

Possibilidade 3: o município é formado por mais de um distrito, e possui zona urbana e zona rural. Nesse caso, imaginando que este município possua apenas dois distritos, o território do município será composto pela soma dos territórios dos dois distritos. O perímetro urbano será formado pelo território da cidade, acrescido do território da vila (sede do distrito que não é o “principal”) e das

eventuais AuEu existentes. Do distrito principal, tudo que não for cidade nem AuEu será zona rural. Do distrito secundário, o que não for vila ou AuEu será zona rural.

Figura 3 Possibilidades de configuração de município: dois distritos, com urbano e rural



Elaboração: Gabriel Sakakibara (2019).

Como visto, a compartimentação municipal pode ser bastante diversa. A Figura 4 apresenta a configuração espacial de um modelo genérico e hipotético de município composto por três distritos, cada qual com sua sede. No caso do distrito “principal” do município, além de sua sede (cidade) ainda está representada uma área urbanizável, ou de expansão urbana. Em relação às AuEu, a forma de ocorrência delas também pode ser diversa. No exemplo da Figura 4 existe somente uma AuEu, e ela está adjacente à cidade. Contudo, não existem limites para a quantidade de AuEu. Elas poderiam estar ligadas à sede de qualquer outro distrito (vila), ou ainda soltas em meio à área rural de um ou mais distritos quaisquer (conforme pode ser visualizado no caso “H” da Figura 3).

Como síntese dessa subseção, apreende-se que a zona rural do município, sob o ponto de vista tributário, é toda aquela área que não for território da cidade, território(s) da(s) vila(s), ou território(s) das áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, já que o somatório de todos estes territórios forma o perímetro urbano municipal. Portanto, todo município tem uma sede, e toda sede de município – cidade – será área urbana (visto que as sedes de municípios são, automaticamente e obrigatoriamente, áreas urbanas). Ou seja, é impossível que exista, no Brasil, um município sem área urbana (totalmente rural), independentemente de sua configuração populacional, social, de infraestrutura ou sua economia. Por outro lado, basta a aprovação de uma lei municipal para que todo o território do município seja qualificado como área urbana (da mesma forma, independentemente de sua configuração e características no “mundo real”).

Figura 4

ESQUEMA GRÁFICO EXEMPLIFICATIVO DE UM MUNICÍPIO E SUAS DIVISÕES ADMINISTRATIVAS



LEGENDA

- Cidade 
- Área Urbanizável, ou de Expansão Urbana 
- Distrito Sede do Município 
- Vila do Distrito A 
- Distrito A 
- Vila do Distrito B 
- Distrito B 
- Perímetro Urbano / Áreas Urbanas 
- Áreas Rurais 

2.2.1 Legislação do Rio Grande do Sul

Como visto, a partir da Constituição de 1988, os Estados passaram a ter autonomia para estabelecer critérios mínimos para que ocorresse a emancipação de municípios. Dessa forma, o Estado do Rio Grande do Sul (RS) também criou suas próprias legislações sobre o tema. A primeira delas, Lei Complementar nº 9.070 de três de maio de 1990. Esta lei definia os ritos, e seu artigo segundo trazia os critérios mínimos para possibilitar a emancipação de municípios. Contudo, este artigo foi vetado, e os critérios mínimos alterados a partir da publicação da Lei Complementar nº 9.089 de 19 de junho de 1990.

A Lei nº 9.089/1990 definia que os critérios mínimos para emancipação eram os seguintes:

I - população estimada não inferior a 5.000 (cinco mil) habitantes; ou

II - eleitorado não inferior a 1.800 (um mil e oitocentos eleitores);

III - o mínimo de 150 (cento e cinquenta) casas ou prédios em núcleo urbano já constituído ou de 250 (duzentos e cinquenta) casas ou prédios, no conjunto de núcleos urbanos situados na área emancipanda;

IV - condições reais de desenvolvimento, que serão avaliadas justificadamente pela Assembléia Legislativa do Estado.

§ 1º - Não será criado município se esta medida implicar:

a) para o município de origem, a perda de requisitos exigidos nesta lei;

b) descontinuidade territorial;

c) quebra da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano;

d) perda, pelos municípios que lhe deram origem, de mais de 50% (cinquenta por cento) da arrecadação de tributos e outras receitas (RS, 1990).

Percebe-se que os critérios elencados referem-se, em sua maioria, a parâmetros relativos a todo o território municipal. Somente o inciso terceiro trata de uma característica objetiva exclusiva de áreas urbanas.

Posteriormente, possivelmente direcionado pela legislação federal, o RS acabou por criar normas próprias mais específicas sobre o a classificação de áreas urbanas. A Lei Estadual 10.116 de 1994 – chamada Lei do Desenvolvimento Urbano – dispõe, entre outros dispositivos, sobre os critérios mínimos para a definição do que são zonas urbanas no parágrafo primeiro do artigo 12:

- I - via pública pavimentada;
- II - rede de abastecimento de água potável;
- III - rede de distribuição de energia elétrica, com ou sem iluminação pública;
- IV - sistema de esgotamento sanitário;
- V - sistema de drenagem pluvial. (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Existem duas ressalvas no segundo e terceiro parágrafos desse mesmo artigo. O parágrafo segundo afirma que não serão consideradas “via pública pavimentada” (para efeito do inciso I) as estradas federais, estaduais e municipais. O parágrafo terceiro, precavendo-se contra aplicação inexata da norma, afirma que áreas já ocupadas, até a publicação desta lei, com habitações dispostas de forma desordenada e densa serão consideradas como urbanas mesmo que não disponham dos equipamentos públicos citados nestes incisos. As áreas nestas condições são denominadas, por esta lei, de aglomerados subnormais de habitação.

Existe ainda outra legislação estadual a versar sobre o tema. A Lei Complementar de nº 13.587 de 2010 que discorre sobre a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios do Rio Grande do Sul. Esta lei impõe como requisito para a criação de novos municípios os mesmos critérios de população e eleitorado mínimos que já existiam na legislação estadual publicada em 1990. Somente o inciso quarto apresenta uma pequena diferença de, sendo que o parágrafo e as alíneas deste inciso são os mesmos. Entretanto, esses não eram os únicos critérios: também foram elencadas algumas benfeitorias muito semelhantes à outra legislação federal preexistente, o CTN. Os incisos do terceiro parágrafo do artigo segundo afirmam que para haver a viabilidade municipal devem ser observados, além do padrão de crescimento demográfico da área emancipada:

- II - a existência, além de escola de Ensino Fundamental completo, de, no mínimo, um dos seguintes equipamentos públicos:
 - a) abastecimento de água;
 - b) sistemas de esgotos sanitários;
 - c) rede de iluminação pública;
 - d) posto de saúde;
 - e) posto policial, civil ou militar; (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

Fica evidente uma preocupação especial do legislador estadual com o acesso à educação, já que, obrigatoriamente, deverá existir uma escola de Ensino

Fundamental completo e **apenas um** (outro) equipamento público dentre os listados. O requisito de apenas um equipamento público, além da existência de uma Escola, como forma de caracterizar uma área urbana revela certa flexibilidade da legislação gaúcha em relação às emancipações.

Na lei da década de 1990 já era perceptível a flexibilização da normativa, pois a lei determinava que fosse cumprido um critério ou outro (mínimo de cinco mil habitantes, **ou** mínimo de 1.800 eleitores). Apesar de a legislação de 2010 apresentar uma quantidade maior de critérios mínimos (além destes critérios populacionais que já existiam na década de 1990, foram acrescentados os critérios dos equipamentos públicos), os novos critérios apresentados (equipamentos públicos) também foram flexíveis: Escola de Ensino Fundamental e **um** outro equipamento público; posto policial civil **ou** militar.

Essas características de flexibilidade, vale lembrar, também estão presentes no CTN. Contudo, a impressão que fica é que a lei gaúcha sempre manteve caráter pró-emancipacionista. Isso pode ser visualizado, tanto pela grande quantidade de emancipações já demonstrada neste trabalho, quanto pela quantidade de municípios existentes, em relação à população total residente no estado. Considerando dados¹² de 2019, o Estado do RS possui uma área de quase 282 mil km², com cerca de 11,3 milhões de habitantes distribuídos entre 497 municípios. Já o Estado de São Paulo (SP), possui uma área de pouco mais de 248 mil km², com cerca de 43 milhões de habitantes distribuídos entre 645 municípios. O RS é o terceiro estado com a maior quantidade de municípios, e SP é o segundo. Minas Gerais (MG) lidera o *ranking*, com uma área de quase 587 mil km², com cerca de 19,6 milhões de habitantes distribuídos entre 853 municípios. Estes dados estão disponíveis na tabela 3.

Tabela 3 Características dos Estados com a maior quantidade de municípios do Brasil

Estados	População (milhões)	Território (Km ²)	Número de municípios
MG	19,6	587.000	853
SP	43	248.000	645
RS	11,3	282.000	497

Fonte: Sítios eletrônicos oficiais dos Estados¹². Elaboração: Gabriel Sakakibara, 2019.

¹² Estes dados foram extraídos dos sites oficiais dos governos estaduais dos referidos Estados. As informações estão disponíveis nestes endereços. MG: < <https://www.mg.gov.br/conteudo/conhecaminas/geografia/dados-gerais>>. SP: < <http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp>>. RS: <<https://www.estado.rs.gov.br/geografia>>. Acessos realizados em janeiro de 2019.

Esses dados sinergizam com o trabalho e as informações apresentadas por Brandt (2010), quando a autora destacou que os estados do RS e MG foram os campeões de emancipações entre 1989 e 2001. Dessa forma, fica comprovada a flexibilidade da legislação gaúcha referente às emancipações, além de comprovar-se o caráter pró-emancipatório do aparato legal estadual, pois mesmo com o aumento da quantidade de requisitos mínimos, ainda existe a possibilidade de se eleger quais requisitos serão atingidos, facilitando a validação das condições mínimas para viabilizar o início do processo de emancipação.

2.2.2 Comparação da Legislação Federal com as Leis Estaduais do RS

A primeira observação que se faz é que tanto a Lei do Desenvolvimento Urbano (RS) como a Lei Complementar sobre alterações (emancipações) municipais são muito semelhantes entre si, e com a normativa federal (CTN).

Apesar de todos os três diplomas legais possuírem muitas semelhanças entre si, cada um traz suas especificidades. A Lei Complementar que versa sobre as alterações municipais no Rio Grande do Sul evidenciou a preocupação com a educação quando tornou este item obrigatório para permitir uma emancipação. Algo que foi completamente deixado de lado pela Lei Estadual do Desenvolvimento Urbano, onde o tema da educação nem foi citado enquanto requisito. Já a legislação federal trouxe o tema da educação, apesar de não trazer a questão como prioridade. Tanto a Lei do Desenvolvimento Urbano quanto o CTN não citam a questão da segurança pública. A lei estadual das alterações municipais já cita essa questão. Pode-se comparar as normas federal e estaduais no Quadro 2.

Percebe-se que somente os itens “B” e “C” coincidem perfeitamente nas colunas um e dois, havendo apenas uma pequena diferença ortográfica na terceira coluna. O item “E” não possui nenhum equivalente na coluna dois, enquanto na coluna três a educação é item obrigatório e o posto de saúde é um item a parte, separado da educação. No item “A” exige-se tratamento adequado de águas pluviais em ambas as colunas um e dois. Enquanto na coluna um exige-se que haja meio fio ou calçamento, na coluna dois exige-se que a via seja pavimentada. Na terceira coluna não há qualquer referência sobre águas pluviais nem sobre pavimentação de vias. No item “D”, as exigências são contrárias nas duas primeiras colunas:

enquanto na primeira fala-se em iluminação pública com ou sem distribuição domiciliar, na segunda é citada a distribuição domiciliar com ou sem iluminação pública. A exigência da terceira coluna é mais simplória: apenas que haja rede de iluminação pública. O último item de letra “F”, relativo à segurança pública, só é citado na terceira coluna, não possuindo equivalentes nas outras duas.

Quadro 2 Comparativo: Código Tributário Nacional x Leis Estaduais do Rio Grande do Sul

	1	2	3
Item	Código Tributário Nacional, 1966 (BR)	Lei do Desenvolvimento Urbano – 10.116, 1994 (RS)	Lei Complementar 13.587, 2010 (RS)
A	I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;	I - via pública pavimentada; V - sistema de drenagem pluvial.	- Nada consta -
B	II - abastecimento de água;	II - rede de abastecimento de água potável;	a) abastecimento de água;
C	III - sistema de esgotos sanitários;	IV - sistema de esgotamento sanitário;	b) sistemas de esgotos sanitários;
D	IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;	III - rede de distribuição de energia elétrica, com ou sem iluminação pública;	c) rede de iluminação pública;
E	V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.	- Nada consta -	II - a existência, além de escola de Ensino Fundamental completo[...]; d) posto de saúde;
F	- Nada consta -	- Nada consta -	e) posto policial, civil ou militar;

Fontes: CTN (1966), Lei do Desenvolvimento Urbano (1994) e Lei Complementar 13.587 (2010). Organização: Gabriel Sakakibara, 2018.

Analisando-se os itens que apresentam diferenças, no “A” temos que a exigência federal é mais completa, pois é difícil imaginar que exista uma via não pavimentada com meio-fio ou calçamento, além da terceira coluna nem tratar o tema. Já no item “D” a lei estadual da coluna dois é mais sábia, pois privilegia a distribuição de energia elétrica, em detrimento da iluminação pública. Sabe-se que mesmo nas capitais de Estados existem inúmeros locais onde inexistente iluminação pública, ou que ela é tão precária que equivale a inexistente. Por outro lado, não é crível que ainda hoje existam residências dentro do perímetro urbano que não sejam abastecidas pela rede de energia elétrica. Salienta-se novamente a importância da educação ressaltada na coluna três, além de referendar a necessidade também da segurança pública, algo que não é citado em nenhuma das outras colunas.

Findada a reconstituição histórica e legislativa, o próximo capítulo analisará o tema dos espaços urbanos e rurais sob a égide do pensamento acadêmico.

3. PANORAMA DO DEBATE ACADÊMICO SOBRE O ESPAÇO RURAL

No mundo diversos critérios são utilizados para diferenciar as áreas urbanas das áreas rurais. Em alguns países a delimitação do urbano e do rural é produzida pela combinação de critérios de tamanho, densidade de população e da sua localização no espaço. Esta combinação, segundo Lopes, seria uma boa indicadora de grau de modificação antrópica do ambiente (LOPES, 2002, p. 23).

Em alguns casos, a caracterização para a delimitação de urbano e rural parte de pressupostos econômicos: busca-se, através da vocação econômica local, determinar quais áreas são urbanas e quais são rurais.

Nesse sentido, Lopes afirma:

Entre as causas das falsas e inadequadas interpretações da realidade rural brasileira, a mais flagrante, quase universal é a confusão entre o rural (noção espacial) e a atividade agropecuária (LOPES, 2002, p. 24).

Seguindo este raciocínio, Soares (2011, p. 77) afirma que a dificuldade de classificar algumas populações – se “rurais” ou se “urbanas do campo” (por ele chamadas de “neo-rurais”) – também é uma forma de questionar os limites do rural e do urbano. Essa também seria uma imprecisão de limitarmos à análise ao tipo de atividade econômica exercida pela população residente naquele recorte espacial.

O próprio fenômeno da metropolização dificulta a existência de uma percepção clara e uma definição precisa sobre o que é ser urbano. Blumenfeld quando elenca características da metrópole moderna, como forma, também, de diferenciá-la da cidade tradicional, cita que “ela não é nem cidade nem campo, e sim um complexo de distritos urbanos e áreas verdes” (BLUMENFELD, 1977, p. 58).

De forma geral, pode-se dizer que a definição de metrópole traz internalizada a ideia de que as grandes metrópoles são constituídas de espaços descontínuos e heterogêneos. Assim sendo, por ser algo quase indissociável, é complexo determinar onde termina um tipo de espaço e onde se inicia o outro.

Soares (2011, p. 70) chama atenção para o uso ideológico que determinados discursos podem ocultar. Como exemplo disso, ele cita o discurso do “Brasil menos urbano” como estratégia para valorizar a opção da economia agrário-exportadora

presente em uma parcela das nossas elites dominantes, trazendo a figura do campo moderno e empreendedor como “salvador da pátria”.

No Brasil, a maneira mais comum de compreender esses conceitos é através da definição do que é zona urbana, e por exclusão – o que “sobrar” – é zona rural. Contudo, essa visão também pode ser produto da imposição de uma ideia/conceito que procura subliminarmente difundir que o rural apresenta-se como elemento passivo da situação. Dessa maneira, a cidade apresenta-se como o elemento ativo que amplia seus limites consumindo o “letárgico” e passivo meio rural.

Acredita-se que este sucinto introito se apresenta suficiente para possibilitar uma visão panorâmica sobre as diversas possibilidades de análise e conflitos que estes conceitos podem causar. O presente capítulo dedicar-se-á ao debate sobre as várias formas de pensar o recorte dos espaços rurais, buscando apresentar uma diversidade de visões para evitar a preponderação de quaisquer conceitos ou preconceitos existentes. Também, para ao final dessa discussão, esboçar algum critério de caracterização.

3.1 Conceitos de Rural

De acordo com Blume (2004, p. 29), o rural, enquanto objeto de pesquisa particularizado, passa a ser estudado, pelas ciências sociais, somente a partir das décadas de 1920 e 1930, através da sociologia rural norte-americana. O autor afirma ainda que a análise sob esta vertente da sociologia divide o estudo do rural em três tempos: a vertente clássica (que analisa sob as perspectivas da dicotomia, e posteriormente do *continuum*); em um segundo momento, com a modernização do campo, o rural como sinônimo de agrícola; e por último, o rural não como processo físico-geográfico, mas respaldado no marxismo e no estruturalismo, o rural como análise dos processos sociais.

No Brasil, a conceituação de rural – ou melhor, a ausência de conceituação de meio rural, ao menos na esfera político-administrativa – acaba por limitar-se a questões que deveriam ser de importância secundária (como a questão arrecadatória). Abramovay (2000, p. 4) apresenta algumas das incoerências: primeiro ponto é a questão da arbitrariedade de definição por parte do poder público

municipal, que se preocupa mais com questões fiscais do que com aspectos culturais, sociais, econômicos ou geográficos. Segundo, em razão do rural ser definido seguindo o princípio da “carência”: áreas onde não houver infraestrutura habitacional serão classificadas como rurais.

Algumas das visões mais comuns do meio rural são evocadas ou do passado histórico, e/ou do senso comum. Muitas vezes, o processo histórico serviu de fonte de alimentação ao senso comum, e esta visão foi perpetuando-se. Entretanto, estas não são (nem devem ser!) as únicas possibilidades.

Essa visão do senso comum retroalimentada pelos processos históricos apoia-se na concepção dicotômica desses dois segmentos espaciais. Enquanto a urbe, a cidade, remetia à civilização – pelo próprio adjetivo que ela forma: urbanidade. É sinônimo de boas maneiras, afabilidade, respeito, cortesia e civilidade (“civilização”, novamente). Já o campo remetia a tudo que significasse o oposto disso. Eram “dois meios polarizados e contrapostos entre si” (SCHNÄDELBACH, 2004, p. 40).

Blume é categórico ao criticar essa dualidade dicotômica:

Um outro problema, que pode ser associado a esta forma de interpretar a realidade, é que o rural foi permanentemente estudado pela exploração das suas diferenças em relação ao urbano, sendo o urbano eleito como o modelo ideal para o rural. Esta condição trouxe importantes implicações teóricas ao estudo do rural, pois este invariavelmente passa a figurar como subalterno e residual ao urbano (BLUME, 2004, p. 32).

Monte-Mór e Limonad retomam a questão da divisão social do trabalho, já citada anteriormente, como forma de justificar o surgimento desse modelo teórico de pensamento:

A oposição campo-cidade tem suas origens na divisão social do trabalho [...] é mutável no decorrer do tempo, sendo determinada em boa parte pela relação sociedade-natureza, pelas relações sociais de produção, pelo estágio de desenvolvimento das forças produtivas e pelo grau de aprofundamento da divisão social do trabalho (MONTE-MÓR e LIMONAD, 2011, p. 202).

Em seguida, os autores seguem afirmando que a cidade e o campo se desenvolveram com uma relação que era de subordinação (com o campo sendo dominado), antagônica, porém complementar, como uma herança romana, buscando formar uma unidade autônoma de gestão (MONTE-MÓR e LIMONAD, 2011, p. 203). O campo era subordinado à cidade não só pelo âmbito da produção

realizada no campo, mas também pela dependência e demandas no campo de tecnologias, produtos e serviços que eram ofertados na cidade (MONTE-MÓR e LIMONAD, 2011, p. 205).

Essa visão de “unidade” com subordinação caracteriza a forma como o rural era interpretado na óptica do *continuum*. Abramovay ainda ressalta que “O continuum rural-urbano significa que não existem diferenças fundamentais nos modos de vida, na organização social e na cultura, determinadas por sua vinculação espacial” (2000, p. 15). Assim, as mudanças que passaram a ocorrer no espaço rural indicavam uma crescente aproximação (diminuição de diferenças) do rural com o urbano. Dessa forma, o rural seria o resíduo que estaria prestes a ceder por completo à pressão exercida pelo ambiente urbano (BLUME, 2004, p. 33). Por fim, Abramovay se opõe veementemente à crença de “superação” do rural enquanto uma etapa de evolução quando afirma que

A ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um *valor* para as sociedades contemporâneas. É em torno deste valor — e não somente de suas atividades econômicas setoriais — que se procuraram aqui as características mais gerais do meio rural: relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas (2000, p. 26 – 27, grifo do autor).

Também é importante atentar que Abramovay identifica três características como sendo essenciais quando da delimitação do meio rural: a relação com a natureza, a baixa densidade de povoamento e a relação com as dinâmicas urbanas. Ainda deixa subentendido que a análise deve ser feita sob a categoria de análise espacial “região”, e não a análise setorial-administrativa que é praticada no país.

No próximo passo desse quadro evolutivo, o rural passa a ser interpretado, às vezes, como visão romântica e reducionista com “lavouras, cultivos, criação de animais, florestas, montanhas, amplas extensões” (MONTE-MÓR; LIMONAD, 2011, p. 209), ou seja, “caracterizado pela paisagem, e pela sua condição de suporte para a produção de alimentos” (MEDEIROS, 2011, p. 60). Ou então como o rural (*ruribus*). *Rus*, do latim “espaço aberto” (BERNARDELLI, 2013, p. 42), próprio do campo, rústico e arcaico como este trecho que descreve o Brasil rural do pós-guerra, mas ilustra com clareza uma infinidade de associações que eram/são feitas ao ambiente rural ainda hoje:

Rústico, [...] apoiadas em relações de produção pré-capitalistas, familiares e/ou servir-parceiros, meeiros, colonos, agregados entre outros. Era também o espaço das culturas de exportação nas grandes fazendas do modelo agroexportador e o espaço da subsistência dos excluídos, dos não proprietários, dos jeca-tatus. Assim, o meio rural era também o espaço do coronelismo, do analfabetismo, da ausência de serviços coletivos e dos sistemas de energia, transportes, e comunicações, do não-acesso aos bens industriais modernos – grosso modo, o arcaico, o não-moderno, o território do isolamento e o espaço da não-política” (MONTE-MÓR, 2011, p. 223).

Conceitualmente, rural, por vezes, confunde-se com campo. Remete ao que pertence, é relativo ou próprio do campo; agrícola, relativo à vida campestre (HOUAISS, 2001). Afastado dos grandes centros urbanos, onde os habitantes se dedicam à agricultura, à pecuária, com baixa densidade demográfica. Terra para plantar. No terreno da legalidade, se define, em muitos casos, a partir de uma decisão de cunho político-administrativo (decisão esta, tomada por pessoas que geralmente não possuem conhecimento técnico ou aprofundado sobre o tema). Aparece também como a zona fora do perímetro urbano, ou suburbano, aqueles espaços que não são urbanos – baseia-se no que o município definiu como rural em seu plano diretor (por exclusão), onde – via de regra – predominam as atividades agrícolas, ou onde ficam as pequenas cidades de vilegiatura, excetuando-se as de praia (MEDEIROS, 2011, p. 59).

A definição apresentada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (em inglês, FAO/DAS) segue o mesmo caminho das definições apontadas por Medeiros, pois declara que o rural pode ser definido como “as pessoas, a terra e outros recursos localizados em campo aberto e pequenas cidades (small towns), fora da influência direta das grandes cidades (large cities)” (FAO/SDA *apud* ABRAMOVAY, 2000, p. 10).

No âmbito das relações, Medeiros afirma que no campo, tradicionalmente, “as sociedades rurais apresentam características homogêneas de comportamento fortemente marcadas pelas ações e influências dos seus atores” (2011, p. 60). Nesse mesmo sentido, Blume aponta que no rural

a comunidade era identificada por características como coesão emocional, profundidade, continuidade, conservadorismo, etc. E, em contrapartida, a sociedade urbana era associada a idéias ligadas como à impessoalidade, ao contratualismo e ao racionalismo (BLUME, 2004, p. 30).

Por outro lado, cabe ressaltar que este fato não pode ser tomado como regra na atualidade. Pode-se buscar as palavras de Monte-Mór quando este afirma que

[...] a heterogeneidade, também parece não nos servir atualmente. A heterogeneidade da cultura e da ecologia urbanas no início do século em Chicago pode hoje ser encontrada em municípios de base agrária marcada, em função da multiplicidade dos processos sociais e tempos espaciais reunidos e localmente articulados (MONTE-MÓR, 2011, p. 234).

Medeiros (2011, p. 60) lembra que, já nos anos 50, Lefebvre chamava atenção para o fato de que as questões do rural eram múltiplas e muito mais diversas. Então, deve-se compreender o rural não só como o exclusivamente agrícola e antiquado, deve-se pensar em uma nova ruralidade. Abramovay faz coro a estas ideias quando analisa os sentimentos de coesão social afirmando que “não há qualquer razão de princípio para que estas identidades sejam mais fortes em uma situação espacial que em outra” (ABRAMOVAY, 2000, p. 11) – comparando a coesão social nos meios rural e urbano.

Sobre esta nova ruralidade, Francisco Duran, citado por Medeiros, afirma que “não deve haver distinção entre rural e ruralidade uma vez que não se constitui em uma questão e, mais do que isso, deve ser ignorada especialmente quando se investiga uma multiplicidade de aspectos, socioculturais, econômicos e ecológicos” (2011, p. 62).

A FAO/SDA corrobora com o rompimento dessa vinculação entre rural e agrícola e com a ideia de “nova ruralidade”, além de clamarem por uma análise diferenciada desses espaços, quando afirma que:

Ainda que em muitos casos a agricultura ofereça o essencial das oportunidades de emprego e geração de renda em áreas rurais, é preferível não defini-las por seu caráter agrícola. Há crescente evidência de que os domicílios rurais (agrícolas e não-agrícolas) engajam-se em atividades econômicas múltiplas, mesmo nas regiões menos desenvolvidas. Além disso, conforme as economias rurais se desenvolvem, tendem a ser cada vez menos dominadas pela agricultura. Finalmente, existem empreendimentos agropecuários, em alguma medida, nas áreas urbanas. A implicação é que em vez de uma definição setorial de áreas rurais, é necessário uma definição espacial. Portanto, a unidade de análise não são os sistemas agrários nem os sistemas alimentares, mas as economias regionais e, mais especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país. Em outras palavras, desenvolvimento rural é um conceito espacial e multissetorial e a agricultura é parte dele (FAO/SDA *apud* ABRAMOVAY, 2000, p. 6).

Por fim, Abramovay ainda chama atenção para o fato de que a redução da participação da agricultura na ocupação produtiva é um fator importante de ser considerado quando da realização da análise espacial. Isso, por si só, justificaria

que, em alguns casos, o enfoque da análise espacial fosse feito a partir de regiões, e não de unidades administrativas:

O peso cada vez menor da agricultura na ocupação produtiva é uma das razões pelas quais as mais importantes estatísticas norte-americanas estipulam a separação entre áreas metropolitanas e não-metropolitanas, muito mais que entre urbanas e rurais (2000, p. 16).

Tanto a FAO/SDA como Abramovay apontam que o caminho para a análise do rural não deve ser através de recortes setoriais ou econômicos: ambos apostam em análises multicritérios a partir do recorte espacial/regional como forma de poder contemplar os diversos aspectos e recortes que são característicos do rural atual, da “nova ruralidade”.

Apesar de, modernamente, existirem estas evoluções no modo de pensar o campo, Medeiros (2011, p. 62) segue afirmando que ainda hoje podem ser encontradas tensões entre o urbano e o rural em razão da valorização excessiva do urbano, visto como sinônimo de moderno e de progresso, enquanto o rural é visto como sinônimo de atraso, de uma sociedade tradicional.

Essa visão unilateral de rural enquanto espaço arcaico não possui mais sustentação, pois como lembra Monte-Mór

o que parecia não mais existir [...] era os problemas rurais ligados à rusticidade, ao isolamento, à desarticulação e exclusão do campo em face ao mundo moderno. Virtualmente, o meio rural já estaria, ao final da década de 1970, também integrado ao meio urbano-industrial no Brasil (MONTE-MÓR, 2011, p. 227).

Por fim, Monte-Mór lembra que o ambiente rural da atualidade se apresenta tão inserido na modernidade, condicionado muitas vezes pela lógica da produção global, que os processos, fenômenos, relações, produtos e externalidades tornam-se muito semelhantes aos encontrados nos espaços eminentemente urbanos:

Um processo de produção agro-pecuária cada vez mais organizado em bases industriais constituindo-se a partir da lógica da produção industrial, onde grandes empresas exportadoras e/ou prestadoras de serviços, assim como a economia agrária voltada para a exportação de grandes áreas e produção de commodities, pouco se distinguem daquela lógica industrial que dominou as cidades nos últimos séculos. [...] intensa mercantilização do solo, pela subordinação das populações às relações assalariadas capitalistas, pela dominação imposta através de leis e processos gerados no bojo do industrialismo, pela intensificação dos impactos antrópicos sobre o meio natural, enfim, pelos mesmos processos que ocorreram na tomada das cidades pela lógica industrial e que agora se estendem ao campo, subordinando de forma semelhante, por vezes, mais extensa e dolorosa

dada a fragilidade maior da população isolada e pouco organizada (MONTE-MÓR, 2011, p. 234-235).

Diante dessa variedade de possibilidades e multiplicidade de formas de manifestação, torna-se complexo definir o que é “o rural”. A própria escolha do artigo definido pode parecer incorreta, já que se pode criar ou encontrar facilmente uma definição para um determinado tipo de manifestação dessas inúmeras ruralidades, mas não uma definição que consiga abarcar todos os universos que podem igualmente ser definidos como campo.

Como forma de buscar um caminho a ser seguido, um “norte” que possa direcionar o trabalho investigatório, pode-se buscar amparo no que Sandra Lencioni (2011) nos ensina em seu artigo sobre a construção de conceitos e os conceitos de cidade e de urbano.

Neste texto, a autora enumera sete observações que se desvendam em características gerais sobre os conceitos. De forma geral, pode-se elencar que os objetos sobre os quais se elaboram conceitos existem independentemente da existência dos conceitos; que conceitos são representações do real, e não se confundem com ele; que são, simultaneamente, objetivos e subjetivos; que não existe associação perfeita entre o conceito e o objeto do real que busca-se representar; que conceitos não são estáticos, estão em movimento, evoluindo de acordo com a ampliação do conhecimento existente sobre o objeto real que ele representa, ou em razão de mudanças nas características do real; que um conceito se inter-relaciona com outros conceitos, não existindo de maneira independente; e por fim, para um conceito existir faz-se necessário que ela seja definido, e para isso, usa-se palavras. As palavras são a base sensorial dos conceitos. Contudo, nunca haverá uma identidade perfeita entre um conceito e as palavras que o definem. Nesse sentido, a proximidade entre as palavras e o conceito que elas pretendem representar depende, principalmente nas ciências humanas, do referencial teórico utilizado, não sendo apropriado que se misturem conceitos de referências teórico-metodológicas distintas (LENCIONI, 2011, p. 80-83). Reforçando parte do que foi dito por Lencioni, Soares (2011, p. 70) afirma que os conceitos não podem ser imutáveis, pois caso contrário seriam convertidos em dogmas. A observação feita por Soares é bastante pertinente, principalmente quando relacionado às ciências humanas.

Então, seguindo as observações apresentadas por Lencioni, para que seja realizada uma conceituação do rural deve-se buscar por palavras que caracterizem o que é ser rural. Apenas as características essenciais, que sejam imprescindíveis para definir rural. Cabe observar que, apesar do conceito modificar-se ao longo do tempo – principalmente em virtude das inovações tecnológicas – o conceito de espaço rural é mais estável e possui uma menor quantidade de variações e representações do que o conceito de espaço urbano (inclusive, pela grande variedade de definições oficiais de diversos países do que são as cidades, e pela multiplicidade e diversidade que este fenômeno apresenta).

De acordo com o Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa, a palavra **rural**, datada de 1805, é um adjetivo de dois gêneros que significa: relativo a ou próprio do campo, situado no campo, campestre, agrícola, rústico; ou um adjetivo e substantivo de dois gêneros: que ou aquele que se ocupa na vida agrícola, proprietário campesino, lavrador; ou um substantivo feminino: caminhonete usada especialmente em zona rural (HOUAISS, 2001). A primeira observação é que rural é um termo relativamente recente, e completamente associado a campo. Portanto, é válido buscar a definição de campo.

O termo campo, por sua vez, é um substantivo masculino datado de 1260. Possui diversas derivações de sentido figurado, e diversas definições que são rubricas de áreas específicas do conhecimento – todas estas pouco relevantes para este texto, portanto não serão citadas. As acepções que merecem destaque são as seguintes: terreno plano, extenso, com poucos acidentes e poucas árvores, campina; terreno plano e extenso destinado à agricultura ou às pastagens; terreno plantado, plantação; vegetação constituída essencialmente de plantas herbáceas, destituída de formas arbóreas ou arbustivas, campina; região além dos limites das cidades, e longe do litoral, na qual se praticam, em maior ou menor escala, atividades agrícolas e pecuárias ou onde estão situadas pequenas cidades utilizadas para recreio e férias; área mais ou menos extensa, espaço. Etimologicamente, vem do latim “*campus, i*; 'planície, terreno plano; terreno extenso fora do povoado” (HOUAISS, 2001).

Semelhante ao disposto no dicionário, Abramovay (2000, p. 10) demonstra que muitas vezes o conceito de rural está relacionado diretamente com uma “relativa

dispersão populacional”. Outra afirmação que corrobora com essa visão é dada por Silva citando Lefebvre: “O campo, em oposição à cidade, é a dispersão e o isolamento” (SILVA, 2013, p. 69).

Cabe observar que a diferença gramatical existente entre os dois termos: enquanto um é um adjetivo (rural), o outro é um substantivo (campo). Ou seja, enquanto o substantivo designa alguma coisa, o adjetivo serve para caracterizar ou qualificar algo ou alguma coisa. Enquanto campo existe por si só, sendo, etimologicamente, muito mais antigo, rural é uma palavra bastante recente que serve para caracterizar algo e que foi, ao longo do tempo, passando a cumprir a função de substantivo em algumas ocasiões. Gramaticalmente, rural pode ser uma característica de algo, ou uma situação momentânea: o homem rural, a propriedade rural, a vida rural, estrada rural, produção rural. O termo campo, por sua vez, é repleto de significados por si só, não necessitando de adjetivos.

Tanto o termo “campo” quanto o termo “rural” remetem ao trabalho agrícola, a um espaço afastado da cidade. Principalmente do modelo de cidade compacta. Campo remete ainda a grandes extensões de terra, de espaço amplo. Enquanto cidade remete a local de moradia, campo e rural estão associados com local de trabalho agropastoril.

Fazendo um exercício de imaginação, têm-se resultados próximos aos encontrados no dicionário: o que se imagina de rural e campo são lugares de baixa concentração populacional, e de uma proximidade de relação entre a sociedade e a natureza, com valores éticos e afetivos intensificados. Ainda que seja resquício de uma visão romântica e bucólica de campo, a imagem que vem em mente é mais próxima de uma “paisagem natural” (como se costuma definir na geografia, em contrapartida ao que se define como “paisagem cultural” – também chamada de modificada, antrópica, alterada, entre outros termos). Contudo, essa visão bucólica de rural, ressalta Abramovay (2000, p. 7), apresenta certa idealização. O rural hoje também é, por inúmeras vezes, lugar de exploração predatória, tanto do homem quanto da natureza.

Parece importante buscar uma diferenciação entre uma “paisagem natural” e aquilo que se busca definir como zona rural. Para isso, é necessário buscar apoio em um dos conceitos de espaço geográfico (um dos conceitos, pois existem

diversos. Se em algumas ocasiões eles são complementares, em outras suas diferenças são importantes, como para a construção teórica que se pretende estruturar aqui).

Primeiro, pode-se afirmar que, grosso modo, todos os conceitos de espaço geográfico afirmam que o espaço é produto da interação com a sociedade. Não é algo dado, é produzido pelo homem. A diferença entre os conceitos reside em uma “subdivisão” do espaço. Milton Santos afirma que a natureza provê coisas e a sociedade as transforma em objetos, e que apenas as “intenções sociais” seriam suficientes para realizar essa conversão de coisas em objetos (SANTOS, 2006, p. 41).

Por outro lado, Roger Brunet fala na criação do espaço através do trabalho do homem. Mas também encontramos definições de Milton Santos utilizando as mesmas palavras (com o foco no trabalho). Contudo, Brunet apresenta especificidades que diferenciam um pouco da classificação de Santos. Ele afirma que o espaço geográfico “nasce com o trabalho das sociedades e só tem fim com ele” (BRUNET, citado por GIRARDI, s/d).

Para fundamentar essa afirmação, pode-se citar ainda dois trechos de Brunet em que o autor afirma que uma das características do espaço é ter sempre uma medida, mesmo que a extensão seja fragmentada e descontínua. Ele segue afirmando que o espaço geográfico é uma porção da superfície terrestre definida tanto pelos seus atributos, quanto pela sua extensão (BRUNET, citado por SILVEIRA, 2006, p. 83).

Fazendo uma analogia em paralelo com o trabalho dos dois autores, seria equivalente dizer que, para Milton Santos, a “natureza primeira” – a “natureza natural”, intocada pelo homem, de Marx e de Élisée Reclus (SOUZA, 2013, p. 30) – não existe mais, pois somente pelas intenções (delimitação territorial ou por estudar a natureza, por exemplo) ela já estaria apropriada pela sociedade, transformada em “natureza segunda”. Enquanto isso, na concepção de Brunet ela não deixaria de ser um espaço geográfico, mas seria um espaço geográfico diferenciado. Como se o espaço geográfico estivesse dividido entre espaço geográfico natural, e espaço geográfico antropizado. O primeiro, sofrendo ação da sociedade somente de forma indireta (constituição de territórios, valoração enquanto recursos, dano através de

fontes de poluição difusas, etc), e o segundo sofrendo a ação direta do homem através do trabalho e da modificação espacial (mudança da forma, propriamente dito).

A significância dessa distinção conceitual está no fato de que não se pode (e nem se deve!) tornar iguais ou mesmo equivalentes às intervenções que a sociedade produz no meio “natural” e no meio “antropizado”. Mesmo que, em um primeiro momento, os efeitos possam parecer os mesmos. Principalmente pelo fato de que, seguindo essa linha de raciocínio, o espaço geográfico natural seria composto pelas áreas sem influência direta da humanidade: fundo dos oceanos, Antártida, desertos e florestas. Por sua vez, o espaço geográfico antropizado seria todo aquele que sofre alterações diretas da humanidade. E como este espaço geográfico antropizado também não é uno, ele deve ser subdividido entre espaço geográfico antropizado urbano e espaço geográfico antropizado rural.

A definição europeia de meio rural teve a preocupação de citar, individualmente, áreas distintas que compõem, na visão por eles defendida, a unidades de espaços que se costuma denominar de “rural”. Dessa forma, essa definição corrobora com a visão de que, apesar de fazerem parte de uma unidade, estes espaços podem ser discriminados e caracterizados individualmente.

O mundo rural (...) abarca aquelas regiões ou zonas com atividades diversas e, dentro destas regiões, os espaços naturais e cultivados, os povoados, aldeias, pequenas cidades e centros regionais assim como as zonas rurais industrializadas (COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA *apud* ABRAMOVAY, 2000, p. 10, grifo nosso).

E qual a importância dessa diferenciação? A forma como a “sociedade” em questão interfere e interage com o meio ambiente. Se pegarmos como exemplo, hipotético, uma tribo de pastores nômades ou seminômades mongóis, ou uma tribo indígena brasileira (tanto a tribo Kawahiva que não possui contato com o homem branco, quanto outra tribo que, mesmo tendo algum contato com o homem branco, ainda viva de forma mais “tradicional” habitando uma reserva e mantendo alguma prática de deslocamento temporário, por exemplo) não se pode considerar que a sua relação com o ambiente, com a natureza, é a mesma de uma pequena propriedade de agricultura familiar. Quanto menos de uma propriedade inserida na lógica do agronegócio.

Mesmo que estes três tipos de relação entre sociedade e natureza (tribal, pequena propriedade de agricultura familiar e agronegócio) sejam de interdependência entre a sociedade e a natureza, a forma que as relações se dão e, portanto o impacto individual de cada uma delas sobre o meio é completamente diferente. Por mais que uma relação oriunda da agricultura familiar possa ser muito mais parecida com uma relação tribal, do que com a relação promovida pelo agronegócio, elas ainda distam bastante.

Um dos fatores mais marcantes nessa diferença é a relação com o espaço – nesse caso, a relação constituída sobre o espaço, a relação territorial. As relações não tribais são baseadas na propriedade territorial de parte delimitada do espaço. Não importa se a propriedade possui 500 metros quadrados, ou centenas de hectares. O espaço de produção será sempre aquele, delimitado e limitado. Portanto, característico de uma exploração muito mais intensiva do ambiente.

Por outro lado, as propriedades tribais também são produtos de sociedades. Também alteram o meio, mas a relação territorial existente possui limites muito mais imprecisos (muito mais próximos a fronteiras do que a limites). Então, mesmo que a área habitada seja uma reserva, com um território bem definido, eles não habitarão e produzirão nos mesmos espaços. Além disso, em cada ano, época do ano, ou após cada migração, existe um tempo de recomposição do ambiente. Muitas vezes, depois de um dado período de tempo, torna-se praticamente impossível encontrar a olho nu o local anteriormente habitado, pois já está totalmente reintegrado com o meio ambiente natural intocado.

Além disso, a própria forma de interação da sociedade com o meio se modifica, gerando alterações na forma no tecido espacial. Sandra Lencioni explica esse fenômeno em uma aula magna do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense: “a fragmentação pode ser pinçada por um simples elemento: a propriedade privada da terra fragmenta cada parcela desse espaço e cada parcela desse espaço vai ter um preço” (UNITEVÊ UFF, 2017).

Assim sendo, apenas pelo fato da sociedade em questão estruturar-se no sistema capitalista de produção e realizar a divisão do espaço baseado na propriedade privada, o tecido espacial passará a estar homogêneo, fragmentado e

hierarquizado¹³. Por fim, ela faz questão de salientar que é o processo que produz essas alterações no espaço, e não o espaço em si. A dinâmica de alteração não está no espaço, mas no processo. Portanto, processos diferentes dispostos sobre o espaço gerarão dinâmicas diferentes neste espaço. Nas palavras de Lencioni: “elementos iguais com relações sociais distintas e as relações sociais distintas vão produzir espaços distintos” (UNITEVÊ UFF, 2017).

Bagli (2013) se detém em uma análise pormenorizada do tema partindo da afirmação que a terra pode possuir funcionalidades diferentes de acordo com a relação que o homem estabelece com ela. Alentejano salienta as diferenças no relacionamento da sociedade com a terra existentes no campo e na cidade. O campo realiza uma valoração muito maior deste meio de produção, “diferente do que acontece com as cidades, onde a importância econômica, social e espacial da terra é muito mais reduzida” (BAGLI, 2003, p. 11). Cabe fazer uma observação que a importância econômica não deve ser entendida como o valor comercial da propriedade, pois o valor do metro quadrado nos espaços urbanos tende a ser sempre muito maior do que nas áreas rurais. A importância econômica refere-se, portanto, à terra como meio de produção, já que nas áreas urbanas o “elemento” que a terra consegue “produzir” com mais efetividade é a sua valorização através da especulação imobiliária.

Bagli (2013, p. 88) segue afirmando que mesmo se tratando do agronegócio, a relação com a terra se mantém, apesar de haver algumas diferenciações, pois é da terra que provém os produtos que serão comercializados. Em última análise, até os novos nichos de mercado (produção de húmus e flores, pesque e pague, chácaras de recreio, moradias de veraneio e hotéis-fazendas) mantém uma relação proximal com a terra. Mesmo as atividades que não desenvolvem uma relação direta de trabalho com a terra possuem essa relação diferenciada. Já nas áreas urbanas, a terra “apresenta-se como mero chão sobre o qual estão edificadas as formas que guardam as funções próprias do urbano.[...] assume outra dimensão: as relações se realizam por meio daquilo que sobre ela está construído” (BAGLI, 2013, p. 90-91).

¹³ Lencioni demonstra como Lefebvre baseou-se no pensamento de Karl Marx para pensar o espaço como produto da sociedade. Considerando que a sociedade capitalista é baseada no trabalho e que este é, de acordo com Marx, “homogêneo, hierarquizado e fragmentado”, o espaço produzido por esta sociedade obrigatoriamente apresentará estas mesmas características.

Abramovay (2000, p. 7) aponta que o contato mais próximo que os habitantes do meio rural possuem com a natureza passa a ser o aspecto mais enfatizado dessa relação quando o peso da agricultura na ocupação e na renda já é muito baixo. Em um cenário em que haja a valorização das *commodities* agrícolas, o aspecto de humanização da relação tornar-se-ia secundário. O autor conclui, então, que o aspecto de humanização da relação emerge não só por razões afetivas ou éticas, mas como uma possibilidade de ser uma fonte promissora de geração de renda. O autor segue afirmando que, na Europa, a associação entre ruralidade e espaços naturais está cada vez mais em voga, o que leva as pessoas a perceberem o campo cada vez mais como uma paisagem do que um local de produção (2000, p. 8). Nesse sentido,

À medida que a noção de ruralidade incorpora o meio natural como um valor a ser preservado — e não como um obstáculo que o progresso agrícola deve fatalmente remover —, vão ganhando força as políticas e as práticas produtivas voltadas para a exploração sustentável da biodiversidade (ABRAMOVAY, 2000, p. 9).

Esse efeito de incorporação da importância da preservação de um espaço, enquanto meio natural, pela ruralidade reflete, entre outras coisas, a capacidade de apropriação da preservação da natureza como uma possibilidade de trazer valor agregado ao bem, produto ou serviço fornecido. Ou seja, pode ocorrer tanto quando se trata de algo produzido e vendido (alimentos orgânicos, materiais com uso de madeira certificada ou de reflorestamento, etc), ou quando se vende o ideal, ou a paisagem (ecoturismo, hotéis-fazenda, etc).

Diante disso, cabe citar a conclusão de Ortega:

De fato, o que se está perfilando nas transformações sociais que começam é uma redefinição do rural, no sentido de compreender este espaço da sociedade como a vinculação com os recursos naturais, o manejo dos mesmos e, concretamente, a vinculação da sociedade com a própria natureza (1996, p, 244).

Diante de todo esse debate teórico, propõe-se reunir palavras (ou expressões) que tragam características essenciais de áreas rurais: a maior semelhança com o ambiente natural (do que em relação às cidades); o trabalho, *in loco*, calcado, em sua maior parte, na produção agropastoril; lugares de espaços amplos; o sedentarismo e a delimitação da propriedade privada (não para poder diferenciar de áreas urbanas, mas para poder diferenciar de ambientes naturais eventualmente habitados); por fim, algo que influencia na capacidade de alteração

do ambiente natural, e que caminha de forma diretamente proporcional com a capacidade de alterar o ambiente natural – a técnica (também como forma de diferenciar um espaço natural eventualmente habitado de um espaço rural, o domínio da técnica serve para esta caracterização. Quanto maior for o domínio tecnológico, maior será a capacidade de artificialização do meio).

Pode-se trazer, ainda, o pensamento de Milton Santos para corroborar com essa diferenciação aqui apresentada:

Antes, eram apenas as grandes cidades que se apresentavam como o império da técnica, objeto de modificações, supressões, acréscimos, cada vez mais sofisticados e mais carregados de artifício. Esse mundo artificial inclui, hoje, o mundo rural (SANTOS, 2006, p. 160).

Assim, tem-se que esse “mundo rural” se diferencia do “mundo urbano”, mas também não pode ser tratado com as mesmas condições e características do que está sendo caracterizado como “espaço geográfico natural” (ou “mundo natural”).

Por fim, é importante lembrar que o objetivo deste trabalho não é esmiuçar exhaustivamente os conceitos de campo e/ou de rural, nem tampouco encontrar a definição conclusiva destes conceitos. A pesquisa e as análises sobre rural e campo realizadas até aqui possuem o intuito de compreender as formas de constituição, organização e análise do espaço para que sirvam como mecanismo na formulação de ideias acerca dos espaços urbanos e das cidades.

4. CIDADE E ESPAÇO URBANO: ANÁLISE EM TRÊS CATEGORIAS

Esta seção se dedica a tratar o que é o Urbano e a Cidade. Sinteticamente, a análise aqui realizada será pautada em três diferentes categorias. A primeira categoria, **Cidade e Espaço Urbano Como Teoria**, propõe-se a tratar o espaço urbano e as cidades sob os mais diversos enfoques acadêmicos, teóricos e científicos, abordando questões como: o que constitui esses espaços, suas características fundamentais e condições de existência.

A segunda categoria, **Cidade e Espaço Urbano como Realidade**, dedica-se a avaliar diversos exemplos práticos sobre como os países, organizações e entidade classificam, conceituam e definem suas cidades e espaços urbanos. Quais as experiências mais utilizadas e mais exitosas, quais as vantagens e desvantagens de cada modalidade metodológica utilizada. Existe uma subseção dentro deste item dedicada a analisar, especificamente, o caso brasileiro, apontando as consequências do uso da metodologia proposta pela legislação brasileira, e alguns meios alternativos de classificação propostos.

A terceira parte, **Cidade e Espaço Urbano como Possibilidade**. Essa parte baseia-se em um exercício de caracterização do futuro, onde busca-se identificar e selecionar as condições e parâmetros esperados/ideais/desejáveis para caracterizar uma “cidade do futuro”. Busca-se compreender como será uma “cidade do futuro”. Será que os atributos que fazem com que hoje seja possível identificar uma determinada porção do espaço como uma cidade ainda serão válidos no futuro? Quais serão as características que irão permanecer como indissociáveis ou exclusivas das cidades, e quais são as características que irão caducar?

Ao final deste exercício de três etapas, busca-se elucidar quais são os elementos fundamentais para a classificação de uma porção do espaço como cidade ou área urbana.

4.1 Cidade e Espaço Urbano como Teoria

Esta seção está dedicada a discutir as diversas possibilidades de conceituar, classificar e/ou identificar a cidade e o urbano teoricamente. Debater sobre os mais diversos aspectos que podem ser utilizados para caracterizar o urbano e a cidade.

Conceituar um termo pode ser uma tarefa relativamente fácil (quando se trata de um objeto simples, concreto, do senso comum, como arroz, por exemplo) ou pode tornar-se uma tarefa muito mais complexa. Além da (já citada) necessidade de manter uma coerência teórico-metodológica, o enfoque dado à conceituação culmina em resultados completamente distintos. Como é impossível reconstituir todos os aspectos da realidade de um objeto em seu conceito, o enfoque vai dizer sob qual prisma a análise vai ocorrer. Para um químico, a água pode ser conceituada pela sua fórmula – que dispensa apresentações. Para uma criança que inicia a idade escolar, a água será conceituada como elemento essencial à vida. Para um pescador, água pode significar local/material de trabalho, de onde ele retira o seu sustento. Nenhuma dessas significações está incorreta, apenas incompleta. Conseguem refletir apenas um dos inúmeros lados da situação. Portanto, elas se prestam – enquanto conceitos – a avaliar determinado aspecto da situação.

Com as palavras urbano e cidade a situação não é diferente. Diante da dificuldade de realizar essa conceituação, Sobarzo afirma:

A sociedade urbana deve ser concebida como movimento dialético e paradoxal, como realidade possível, mas inalcançável, inclusive impossível de descrever por meio de palavras, porque sempre que alcança um estágio transforma-se em outra coisa (2013, p. 60).

Weber citado por Endlich (2013, p. 14) encontra uma solução diferente para este problema: sugere que é preciso separar o conceito político-administrativo do conceito econômico de cidade, pois a entidade administrativa poderia corresponder a uma localidade que, economicamente, não merecesse receber essa titulação. Essa problemática levantada por Endlich permite a interpretação de que seria impossível sintetizar ambos os fenômenos em apenas um conceito, assemelhando-se, de certa forma, ao que foi afirmado por Sobarzo (2013).

Essa complexidade na identificação das cidades pode ser amplificada se considerarmos os ensinamentos de Lencioni (2011, p. 91) quando ela afirma que no Brasil, o “aspecto de local de poder”, sozinho, definiria uma cidade. Se por um lado essa afirmação é positiva, pois define taxativamente um elemento fundamental essencial para a caracterização de uma cidade, por outro, é o elemento apresentado pela autora, *per se*, sozinho, não pode ser facilmente identificado. Como forma de exemplificar a complexidade na identificação do aspecto local de poder, cita-se, por exemplo, a materialização desse aspecto na forma de uma bem desenvolvida rede

urbana. A olhos nus torna-se perceber isso. Por outro lado, outra forma de identificação – que é mais tangível, apesar de discutível – do aspecto de poder é a autonomia e soberania político-administrativa para aquele nível hierárquico.

As variações do fenômeno urbano propiciam que ele seja interpretado com enfoques diferentes ao longo da história. Os enfoques são inúmeros e muito mais diversos do que se pode conceber em um primeiro olhar despercebido. Bernardes, Santos e Nalcacer (1983, p. 6 – 8) afirmam que a urbanização é o fenômeno que marca a passagem do rural para o urbano, e que este fenômeno pode ser interpretado sobre três vieses tradicionais e um “novo enfoque”: os vieses comportamental, estrutural e demográfico, e o “novo enfoque” (considerado como “novo” na década de 80) baseado na interpretação marxista, que é utilizado por David Harvey.

O primeiro viés, o *comportamental*, descreve o fenômeno através de mudanças de comportamento dos grandes grupos sociais. Pelo crescimento dos agrupamentos, os indivíduos perderiam os sentimentos e as atitudes de solidariedade – inclusive baseado nas concepções religiosas. Esta mudança de comportamento levaria à segregação. Restariam, então, o sentimento de competição e os mecanismos de controle formal para substituírem os laços de solidariedade que seriam característicos das sociedades rurais. Essa mudança de comportamento levaria os indivíduos ao estado denominado de “anomia” (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 7). A falta de objetivos, regras e a perda de identidade seriam características desse estado. Estas características são facilmente identificáveis nas sociedades urbanas modernas, já que o elevado número de pessoas faz com que vizinhos de um mesmo edifício, por exemplo, sejam desconhecidos entre si.

O segundo viés analítico é o *estrutural*. Segundo essa análise, a urbanização seria um processo econômico-social. A cidade é vista como uma cidade-mercado: um lugar central onde existem funções e serviços complexos. Nesse sentido, o aspecto urbano da disposição em rede é destacado, sendo que a importância do centro urbano seria diretamente proporcional à capacidade do polo de concentrar atividades e ser mais atrativo. Como ressalva, os próprios autores chamam atenção ao fato de que a industrialização pode criar aglomerados de população que não

possuem características de cidades-mercado (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 7).

O terceiro viés levantado é o *demográfico*. Este, autoexplicativo e simplista, considera que a urbanização é um processo de concentração populacional. As variações nas concentrações e nos fluxos de pessoas seriam uma busca “inata” pelo equilíbrio (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 7).

O “novo enfoque” de interpretação marxista explica as cidades como um desdobramento do processo produtivo do sistema capitalista que resultaria, por exemplo, na concentração espacial da força de trabalho (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 8).

Outra forma de análise possível é a gramatical/etimológica. De acordo com o Dicionário Houaiss (2001), a palavra “urbano” é um adjetivo datado de 1595. Possui três acepções enquanto adjetivo, uma como adjetivo e substantivo masculino, e uma última como substantivo masculino regionalista de uso informal. Esta última acepção não é válida para a análise aqui pretendida.

As três primeiras acepções (enquanto adjetivo) falam em afável, civilizado, cortês, dotado de urbanidade; pertencente ou relativo à cidade, ou que lhe é próprio; que tem caráter de cidade. Enquanto adjetivo e substantivo, aparece como aquele que vive na cidade, ou tem hábitos e ocupações típicos da vida da cidade.

Portanto, chama atenção, novamente, o fato de urbano estar relacionado à polidez, ao bom comportamento, à civilização (como sendo características típicas das pessoas que habitavam as cidades, em contrapartida com as que viviam no campo. Como antônimos de urbano aparecem: malvado, malcriado, tolo e caipira). As outras acepções estão todas relacionadas com cidade.

Cidade, de acordo com o Dicionário Houaiss (2001) é um substantivo feminino datado do século XIII. Possui dez acepções diferentes, muitas delas derivadas por metonímia. A primeira, mais longa e completa, afirma que cidade é uma:

Aglomeración humana de certa importância, localizada numa área geográfica circunscrita e que tem numerosas casas, próximas entre si, destinadas à moradia e/ou a atividades culturais, mercantis, industriais, financeiras e a outras não relacionadas com a exploração direta do solo (HOUAISS, 2001).

Depois dessa concepção, as outras falam em coisas ou partes relativas à cidade, ou partes de uma aglomeração urbana. Outra acepção que merece destaque afirma que é “o núcleo original e/ou principal de uma cidade, onde se concentram as mais importantes atividades administrativas, comerciais, financeiras” (HOUAISS, 2001).

Pereira critica estas definições que trazem a redução da totalidade da cidade, apenas considerando parte da cidade como equivalente a toda cidade por afirmar que são “lógicas e estratégias de controle espacial reconhecidamente hegemônico” (2001, p. 280). Além disso, essa representação de cidade, cria, por oposição, a “não-cidade”, servindo para reforçar uma hierarquia espacial interna à cidade, reafirmando as diferenças entre cidade e não-cidade. A *cidade centro* como o lugar do consumo, dos bons empregos, dos capitais, da informação, do poder (PEREIRA, 2001, p. 281). Essa categorização e hierarquização dos espaços urbanos aparecem muito claramente, por exemplo, em discursos de jovens estudantes de escolas periféricas e moradores de bairros periféricos: quando estes se referem que vão para as regiões centrais da cidade, muitas vezes afirmam que vão para “xxx” (utilizando o nome do município onde habitam fazendo parecer que não habitam nele).

Etimologicamente, o Houaiss apresenta ainda: “cidade, reunião de cidadãos, nação; pátria, foro, direito de cidadão romano; o povo da cidade” (2001). Conceitos como nação e pátria são trazidos como se estivessem relacionados apenas à cidade. Reforça a ideia de isolamento e distanciamento do campo, como se os cidadãos de lá não formassem a nação, e não fizessem parte da pátria. Chama atenção, ainda, o termo foro. Esta palavra traz inúmeras acepções. As que merecem destaque são as seguintes:

1 praça pública nas antigas cidades romanas que servia de ponto de reunião e que também era onde funcionava o mercado, realizavam-se as assembléias populares e os magistrados julgavam as causas;
 2 lugar onde se discutem os assuntos públicos; tribuna
 3 local onde se processa a justiça; tribunal, juízo, circunscrição judiciária
 4 extensão territorial onde determinado juízo exerce sua competência
 8 prerrogativas que a lei faculta a alguém; direitos, privilégios, imunidades. (HOUAISS, 2001).

Analisando-se a etimologia da palavra e os outros termos a ela associados, conclui-se que a cidade sempre esteve associada a direitos, a um local onde se

praticam as trocas, o comércio, à administração pública, e principalmente, a um centro de poder. Pereira reitera essa característica fundamental quando afirma que “Acima de tudo, a cidade se define por seu aparelhamento diferenciado e privilegiado de sediar a autoridade” (2001, p. 268). E segue afirmando que o tamanho da população, em muitas cidades e em grande parte das vezes, parece ser decorrente deste poder (Op. cit., 2001, p. 268).

Em relação ao quesito gramatical, é bom retomarmos os ensinamentos de Lencioni: cidade é um substantivo, um objetivo determinado que possui várias acepções na língua portuguesa. Por metonímia, cidade pode representar a população, governo, administração pública, centro administrativo, comercial ou financeiro. Por outro lado, a autora destaca que urbano é um adjetivo, usado para caracterizar algo que foi nomeado (LENCIONI, 2011, p. 84).

Contudo, Lencioni destaca que para este tipo de análise que aqui se pretende realizar, o termo urbano deve ser analisado não como um adjetivo, mas quando ocorre a condição de substantivação do adjetivo. Como exemplos, a autora apresenta as frases: “o transporte urbano é caótico”, e “o urbano é caótico”. Enquanto na primeira, urbano cumpre função de adjetivo, qualificando a palavra transporte, na segunda frase, urbano faz às vezes de substantivo, sendo qualificado pela palavra caótico. Por fim, ela segue citando o fato de que em um dicionário de língua portuguesa e latina de 1712 a palavra urbano ainda não constava, mas a palavra cidade apresentava, além de suas definições, algumas associações com adjetivos: cidade fronteira, cidade mercantil, etc. (LENCIONI, 2011, p. 85).

Lencioni (2011, p. 86) segue destacando que o urbano é tido mais como um fenômeno do que como um objeto. E que essa seria uma característica comum a todos os adjetivos substantivados.

Outras reflexões levantadas pela autora merecem ser mencionadas aqui: como um conceito (de cidade) pode abarcar desde aglomerações de dois mil habitantes, até agrupamentos de mais de uma dezena de milhão de habitantes? Como uma só palavra (e conceito) pode se referir a um objetivo que possui tantas manifestações distintas que por vezes necessita ser acompanhada de um adjetivo? Como exemplos: cidade industrial, cidade medieval, cidade colonial, cidade grega (LENCIONI, 2011, p. 87). Pereira (2001, p. 270-271) questiona como uma palavra

passa por séculos sem sofrer alteração, considerando que ela se refere a um objeto que está em constante mudança?

Buscando encontrar respostas sobre a necessidade de adicionar predicados ao termo cidade, Pereira (2001, p. 274) questiona se não seria uma necessidade criada pelo esvaziamento conceitual do termo cidade. Apresentando uma série de outros exemplos (cidade satélite, cidade vertical, cidade global, cidade medieval, cidade portuária, cidade antiga, cidade-dormitório), ele segue questionando o que haveria de comum entre todas estas nomeações?

Nesse sentido, Pereira afirma que

A palavra **cidade** não se refere à cidade. Utilizada metaforicamente passa a expressar noções históricas que não lhe são próprias, condensando numa mesma palavra relações sociais e processos pertencentes a campos diversos (2001, p. 277, grifo do autor).

Esse uso da palavra cidade não expressa mudanças, como se o objeto cidade se mantivesse estático ao longo do tempo. Essa representação de movimento histórico acaba sendo representada pelos seus adjetivos, como por exemplo nas expressões: cidade de terra, cidade de tijolos, cidade de concreto (PEREIRA, 2001, p. 271).

Lencioni, na busca de determinar palavras que sejam imprescindíveis na construção do conceito de cidade¹⁴, afirma que o termo aglomeração está sempre associado à ideia de cidade. Mas quais aglomerações? De homens, habitações? Ela encontra a resposta em Ratzel: cidade está ligada à sedentarização, a ideia de uma aglomeração durável. Afirma, ainda, que é característica de cidades a presença de um mercado e de administração pública. Para a autora, a questão de sediar o poder é tão fundamental na conceituação de cidade no Brasil, que ela cita o exemplo de São Vicente, fundada diretamente como vila (à época, cidade. Sem antes passar por outras “escalas”) como forma de representar o poder lusitano, em 1532 (2011, p. 87-89).

Como síntese da busca de Lencioni por palavras que definiriam o conceito de urbano são apresentados os seguintes termos: aglomeração, sedentarismo, mercado e administração pública. A autora termina dizendo que, no caso do Brasil, o

¹⁴ O mesmo processo realizado na definição dos conceitos de rural e campo. Ideia essa apropriada a partir da leitura de Lencioni, 2011.

“aspecto de local de poder”, sozinho, definiria uma cidade, independentemente dos outros elementos mencionados (2011, p. 91).

Soares (2011, p. 73) aponta a necessidade de se pensar a cidade em “sentido pleno”, reunindo os três atributos dos três sentidos de cidade, das três dimensões de cidade que são da *urbs*, da *polis*, e da *civitas*. Ele afirma que é importante que as análises não se restrinjam a critérios de tamanho de população, funcionalidade ou densidade demográfica, mas que se avalie além da infraestrutura e equipamentos urbanos (*urbs*), espaços públicos necessários ao exercício da vida urbana (*polis*, no nível institucional e no nível das lutas sociais) e a presença de qualidade de vida urbana (*civitas*, contato, sociabilidade, festas).

Para compreender melhor estas três possibilidades de análise do urbano (*urbs*, *civitas*, *polis*) e suas inter-relações busca-se amparo nas palavras de Capel:

La ciudad es al mismo tiempo la *urbs*, la *civitas* y la *polis*. Es, en efecto, en primer lugar, el espacio construido, y que posee características morfológicas que, en general, fácilmente podemos reconocer como “urbanas” (los edificios, las calles, una fuerte densidad de equipamientos y de infraestructuras), es decir, todo lo que los romanos designaban con la expresión *urbs*. Pero es también una realidad social constituida por los ciudadanos que viven en la ciudad, a lo que los romanos aludían al hablar de la *civitas*. Y finalmente es la unidad político-administrativa, del municipio al área metropolitana, es decir aquello a lo que los griegos se referían al hablar de la *polis*. Abordar los problemas de la ciudad significa referirse a la vez a dimensiones físicas, sociales y político-administrativas.

La URBS se refiere a la dimensión física, formal, del hábitat. La arquitectura, el urbanismo, la geografía y la ecología urbana son las disciplinas que se ocupan, fundamentalmente de nuestro medio físico y natural, de la forma de la ciudad y de la ordenación del territorio.

La CIVITAS es la raíz de la civilización. Nos remite a la sociedad que da origen a la URBS y que expresa a través de ella su cultura, sus valores, su organización económica. De la *civitas* se ocupan disciplinas como la historia, la economía, la antropología, la sociología y la filosofía.

La POLIS nos remite a la dimensión organizativa y administrativa de la vida en la ciudad y en el territorio, a cómo se toman las decisiones sobre el mismo, a quiénes las toman, cómo se distribuye el poder. Debemos el concepto a los griegos y lo asociamos al nacimiento de la democracia de los ciudadanos, de aquellos que participaban en la asamblea para hacerse responsables de las decisiones sobre los asuntos colectivos. Es el ámbito de la gestión. Para los griegos de la época de Pericles esta tarea era tomada muy en serio hasta el punto de calificar como idiotas a aquellos que se desentendían de la POLIS, de participar en las asambleas para tratar los asuntos colectivos. De su estudio se ocupan disciplinas como el derecho, la politología, la filosofía política y la sociología.

Estas 3 dimensiones, de la ciudad que entendemos válidas para el hábitat social, sea rural o urbano, se relacionan entre sí de modo dialógico y recursivo. Son complementarias y cualquier transformación en una de ellas

es causa de transformaciones en las otras. Con ellas construimos el triángulo del hábitat social (CAPEL, 2003).

Em síntese, essa abordagem propõe que para uma cidade seja completa, ela deve possuir bem desenvolvidas suas três dimensões: física, social e político-administrativa. Caso alguma destas dimensões de cidade não esteja bem desenvolvida, a cidade não será uma cidade completa. Contudo, Capel estende esta qualificação para o que ele chama de *hábitat social*, deixando claro que, para ele, estes aspectos existem e são relevantes tanto para áreas urbanas, quanto para áreas rurais.

Portanto, para analisar uma cidade adequadamente, deve-se observar o desenvolvimento de cada umas destas dimensões. Muitas vezes observa-se apenas o aspecto de “*urbs*”, por ser o mais perceptível aos olhos. A dimensão de “*polis*” no Brasil costuma ser automaticamente considerada, pois como foi exposto, toda cidade é a sede administrativa de município. Por fim, resta a dimensão de “*civitas*”, que talvez seja a mais frágil de ser analisada, pois pode ser muito relativa. Analisar o modo de vida urbano a partir das trocas existentes pode ser fácil de verificar. Contudo, analisar o urbano a partir da diversidade social (como já se tentou caracterizar e, inclusive, diferenciar do rural a partir disso) é muito mais complicado. Locais com forte presença de miscigenação e, portanto, diversidade cultural, podem ser muito menos “urbanos” nas outras dimensões do que grandes capitais com pouca diversidade étnica. Nesse sentido, as análises multicritérios podem ser muito mais eficazes, apesar de complicadas de serem aplicadas.

Já Veiga faz uma ressalva de que somente o tamanho da população não seria suficiente para definir urbanização. Ele sugere que uma boa alternativa seria a combinação de três indicadores: tamanho da população, densidade demográfica e localização. O autor ainda aponta que a densidade demográfica é o melhor critério de separação de situações limítrofes, pois a densidade estará no centro do chamado “índice de pressão antrópica”. Índice este que, de acordo com o autor, seria a melhor forma de definir uma zona urbana – “quando ele vier a ser construído”, já que este índice seria o melhor indicador de modificações do meio natural resultantes das atividades humanas (VEIGA, 2002, p. 33).

Veiga cita o Índice de Pressão Antrópica como o melhor indicador de áreas urbanas. Porém, como ele ainda não foi delimitado teoricamente, é impossível de

ser utilizado. O que Veiga tenta deixar claro é que a densidade demográfica estaria no cerne desse índice. Dessa forma, a importância desse índice residiria no fato de que quanto maior a concentração humana, maior seria a demanda por recursos naturais daquela população (água, alimentos, energia, bens de consumo, etc). Como as cidades não são sistemas fechados (ou seja, nem tudo que é consumido naquele território é produzido lá. Assim como todo o resíduo gerado também não permanece inerte naquele território), quanto maior for a diferença entre o que é consumido e o que é produzido implica em um maior impacto ambiental, e desta forma, tenderia a ser a marca de um território mais urbanizado. Essa classificação implica em entender as cidades como lugares de desequilíbrio ambiental.

Carlos questiona o uso deste índice, porque, de acordo com a autora, “reduz o espaço a um quadro físico inerte, passível de sofrer maior ou menor intervenção humana, revelando um processo de “naturalização da sociedade”” (2003, p. 182).

Ainda fazendo um contraponto àquilo que é dito por Veiga, Pereira afirma:

O esforço em interpretar a cidade pela sua concentração demográfica é um equívoco que atinge e bloqueia o conhecimento sobre ela. Independente do montante da população, a tentativa de caracterizar a cidade pela demografia tende a subestimar e abstrair a sua diferenciação interna. (2001, p. 269).

Para complementar suas palavras, Pereira cita Marx: “A população é uma abstração, se desprezarmos, por exemplo, as classes que a compõem” (MARX, 1974, p. 22, apud PEREIRA, 2001, p. 269).

Mattoso citado por Alencar (2011, p. 174) analisando o caso da cidade de Salvador/BA do século XIX apresenta duas possibilidades de análise do urbano: uma primeira via (definido pelo autor como “estreita”) consideraria como urbano todo o território coberto pela rede de imóveis desde que contínua e densa, onde já estaria instalada a rede de infraestrutura urbana básica (iluminação, água, esgotos, saúde pública e transportes), ou uma área em que os habitantes tivessem acesso a um setor secundário e terciário muito bem desenvolvidos, ou ainda a área que fosse considerada, sistematicamente, pelos habitantes e estrangeiros como pertencente à cidade. A segunda via (definida pelo autor como “aberta”) consideraria o uso de critérios mais humanos e menos rígidos, o que resultaria em uma área mais extensa. Essa via contemplaria a infinita complexidade cotidiana das relações sociais

fundamentais e as tramas que a vida urbana estabelece com comunidades mais ou menos próximas.

Bagli (2013) apresenta uma análise densa e multifatorial do tema. Alguns dos pontos levantados nesta análise de similitudes e diferenças entre rural e urbano são a questão do tempo e da temporalidade; os hábitos; e as propriedades organolépticas destes ambientes.

O tempo e a temporalidade variam, pois enquanto o tempo urbano é mecânico, está associado à capacidade e velocidade de movimentação no espaço e completamente atrelado à lógica do capital, o tempo rural também é influenciado pelo capital, mas a temporalidade do capital não suprime a temporalidade natural, embora o uso de tecnologias possibilite a emancipação parcial dessa dependência. “No urbano, a efemeridade se expõe e a mudança se expressa de forma mais contundente. O tempo é predominantemente ritmado pela lógica do intenso movimento, embora isso não seja regra para todos os espaços urbanos” (BAGLI, 2013, p. 86).

Em relação aos hábitos, a presença da tecnologia no cotidiano que antes era algo eminentemente urbano, apresenta-se cada vez mais nas áreas rurais. Talvez a maior diferença de hábitos ocorra nas relações de consumo: é tão fácil consumir na cidade que se torna um hábito diário (ir à padaria da esquina, sair para tomar um cafezinho, ou frequentar a academia, enquanto que no rural os hábitos de consumo diários não podem ser relacionados tão facilmente).

As propriedades organolépticas talvez sejam a categoria de mais fácil diferenciação entre os espaços, por serem igualmente perceptíveis a todos. As cores e formas são completamente diferentes. A cidade completamente geométrica, o campo com formas orgânicas. A contradição está presente de forma latente na paisagem urbana, visível a todo momento (a fragmentação e hierarquização social saltam aos olhos em imagens que já são consagradas em livros de geografia). Bagli argumenta que a paisagem rural também apresenta intensas contradições, mas que elas estão parcialmente escondidas pelo “véu da aparente harmonia”, e que “esse aspecto facilita o processo de romantização do rural, porque muitos são os que se encantam com essa aparente harmonia” (2013, p. 103). Além da questão visual, os sons também são bastante diferentes nestes dois ambientes. A cidade apresenta

grande nível de ruído ambiental, o que torna difícil e desgastante “ouvir” alguma coisa. Por fim, as diferenças destas paisagens ainda podem ser “sentidas”. A grande diferença de temperatura causada pelas “ilhas de calor” das cidades também é facilmente perceptível e geram uma perda na qualidade de vida dos habitantes.

Sposito propõe a análise da “questão cidade-campo” a partir de “atributos que sempre foram associados à cidade” (2013, p. 112) tendo passado pela Antiguidade, Idade Média, Renascimento, Modernidade e chegando ao século XX. Seriam marcas que existem independentemente dos meios de produção. Estes atributos são a concentração demográfica, a diferenciação social e a unidade espacial.

Sobre o primeiro atributo, a *concentração territorial*, a autora fala que sua tomada como atributo de cidade se dá em razão de que as atividades desenvolvidas no campo são muito mais marcadas pela extensão territorial, implicando na dispersão populacional, o que não favorece o adensamento. Por isso, a concentração não seria apenas demográfica, mas uma concentração mais ampla, composta por edificações, objetos, infraestruturas, ideias, valores, equipamentos, possibilidades, mão-de-obra, etc. Ela aponta a concentração demográfica como o mais usual atributo utilizado para caracterizar as cidades. A autora segue afirmando que o resultado da análise desse produto é uma oposição entre campo e cidade (**cidade x campo**): a cidade é o que o campo não é. Ela afirma, ainda, que o uso da densidade habitacional pode ser um ponto de partida da análise urbana, mas nunca um ponto de chegada, pois serviria de parâmetros com algum nível de precisão para análises estatísticas pela própria impossibilidade de estabelecer parâmetros a cada censo demográfico para realizar análises. Como agravante, o alto grau de diversidade e as disparidades regionais, associados a ritmos de mudanças e modernização também diversos complicam o estabelecimento de novos parâmetros a cada recenseamento (SPOSITO, 2013, p. 114).

O segundo atributo considerado por Sposito é a *diferenciação social*. A condição *sine que non* das cidades (sedentarização dos grupos humanos) teve como consequências o estabelecimento de uma divisão do trabalho que não se baseava mais apenas em diferenças etárias e de gênero. Essa participação diferenciada das pessoas no processo de produção implicou na divisão social do trabalho e na geração de uma estratificação social. Esse processo culminou na

diferenciação, não só da cidade, mas também do campo. Diante desse processo é que surgem as relações da cidade com o campo (**cidade ⇔ campo**). Deixa de ser importante apenas distinguir ou diferenciar estes espaços, mas compreender as suas relações e sua complementariedade (pois não há divisão do trabalho, existe a sua complementação). A relação entre este atributo e o anterior é que torna evidente o motivo da inclusão da diferenciação social. É na cidade que as pessoas estão concentradas, e a proximidade consegue tornar as diferenças mais evidentes. Nas cidades é que os conflitos se apresentam com mais força, devido à diferenciação social (SPOSITO, 2013, p. 115-117).

O último atributo analisado é a *unidade espacial*. Para tornar mais didática a análise desse atributo, faz-se necessário dividi-la em dois momentos. No primeiro momento, a autora demonstra evidências históricas que comprovam que mesmo em antiquíssimas cidades já havia alguma forma de “dispersão” da área urbana, e que isso se manteve como característica das cidades ao longo da história (incluindo no período medieval, onde a parte principal da mancha urbana encontrava-se rodeada pelas muralhas, havia o crescimento de áreas externas que, posteriormente, passavam a ser incorporadas como áreas internas). Apesar de haver dispersão da mancha urbana ao longo da história, ela era relativamente pequena em razão da baixa mobilidade existente até o invento e a popularização do motor de combustão. Outro fator considerado como importante é que independentemente do período e do meio de produção considerados a cidade sempre teve como dado importante o caráter político. A autora conclui o primeiro trecho da análise destacando que apesar das cidades possuírem essa tendência a estenderem seus limites, ela possuía uma fisionomia urbana mais definida e distinta dos campos das circunvizinhanças, possuindo uma unidade espacial. A cidade era, portanto, diferente do campo (**cidade ≠ campo**) (SPOSITO, 2013, p. 117-121).

Em um segundo momento de sua análise, a autora vai demonstrando que a partir do século XX as relações entre cidade e campo se intensificaram, fazendo com que as formas de ambos se confundam, e os limites entre eles se tornem imprecisos. Ela propõe que o que resta é a superposição das formas em um contínuo de cidade e campo (**cidade/campo**). Ela destaca que apesar de propor essa superposição de formas, esse fenômeno não iria pressupor o fim do desaparecimento nem de um, nem do outro como unidades espaciais distintas, mas

que a zona de transição entre um e outro é compartilhada por ambos, no mesmo território, ou em micro parcelas deste território. Como processo responsável pela criação desta indefinição/superposição territorial, ela aponta a transformação de áreas rurais em áreas urbanas visando à ampliação da renda adquirida através da terra. Como ela é realizada sem que se exija que haja contiguidade são criados “vazios urbanos” (espaços que não possuem forma ou uso de solo urbano, mas que já estão loteados e compõem o tecido urbano). Essa produção de espaço urbano que incorpora terras rurais sem, efetivamente ou imediatamente, transformar em terras de uso e ocupação urbanas é que é a grande culpada pela superposição da cidade e do campo. Para acentuar ainda mais esse fenômeno, os automóveis facilitaram a extensão da mobilidade, já que, diferentemente dos trens, eles não necessitam de uma grande infraestrutura para serem viabilizados. Sob outro aspecto não material, a aceleração da temporalidade propiciada pelo avanço tecnológico dos meios de comunicação também intensificou essa aproximação entre os (antes) diferentes espaços (SPOSITO, 2013, p. 121-128).

Ainda cabe citar alguns critérios que Angulo e Domínguez *apud* Bernardelli (2013, p. 34-36) elencam para pretender estabelecer uma definição de cidade: tamanho demográfico, densidade, aspectos morfológicos, atividades, modo de vida, inter-relações e geração de inovações. Alguns destes são autoexplicativos ou serão trabalhados pormenorizadamente mais adiante (tamanho demográfico, densidade, morfologia e atividades). Quanto aos outros, cabe uma sucinta explicação. Modo de vida refere-se, novamente, aos hábitos de vida. Os autores citam a ideia de “cultura urbana” e afirmam que este elemento possui relação intrínseca com a divisão do trabalho. Inter-relação é apontada pelos autores como um dos elementos mais valorizados pelos estudos da Escola de Chicago. Também já citado, simboliza a capacidade da cidade de estabelecer laços. Por fim, a geração de inovações como algo diferente e não apontado por outros autores. Angulo e Domínguez apontam que este item é parte indispensável, fundamental do caráter urbano.

Buscando sintetizar, em poucas palavras, as principais ideias apresentadas nesta subseção, chega-se ao seguinte rol: para construir um conceito de cidade é necessário reunir as ideias de aglomeração, sedentarismo, modo de vida/inter-relações/mercado, administração pública/poder. As ideias de modo de vida e inter-relação e mercado estão associadas, pois a própria existência de uma gama maior

de inter-relações propicia que haja um mercado mais ativo e um modo de vida diferenciado. Cidades pequenas de interior costumavam ter, por exemplo, uma feira periódica onde ocorria a aquisição de roupas. O estabelecimento de uma rede de relações maior propicia uma vitalidade maior de mercados e disponibiliza a existência de um comércio de roupas perene. Isso altera, por exemplo, os hábitos comerciais (modo de vida da população). Como são elementos que se retroalimentam é difícil conseguir seccioná-los eficientemente. Quando falamos de aglomeração retomamos a dimensão de cidade chamada de “*urbs*”. Por outro lado, as questões do modo de vida, das relações e do mercado retomam a dimensão “*civitas*”.

Esta subseção pretendeu compilar parte das discussões teóricas mais “amplas” sobre os conceitos de cidade e de urbano. O próximo trecho buscará analisar outras formas de analisar/classificar que sejam mais objetivas, práticas ou que tenham sido/estejam sendo utilizadas pelo mundo.

4.2 Cidade e Espaço Urbano como Realidade

Esta seção destina-se a discutir algumas experiências reais de classificação de cidade e/ou áreas urbanas pelo mundo. Existem experiências internacionais muito diversas no tema da classificação de áreas urbanas. Cada uma focada em atender as especificidades culturais, históricas, sociais e legais de cada sociedade. O foco é demonstrar que o terreno é muito diverso não apenas na discussão teórica. A partir da apresentação das diversas tipologias classificatórias, procura-se identificar quais são os elementos mais utilizados, as suas vantagens e desvantagens/limitações.

Como forma de demonstrar a grande diversidade de critérios somente dentro de um mesmo parâmetro, pode-se citar a tabela de dados da ONU (1977) apresentada por Clark (1985, p. 48-49). Parte destes dados pode ser vista no Quadro 3. Este quadro reúne a classificação de lugares urbanos ao redor do mundo apresentando alguns exemplos de países que utilizavam, unicamente, o tamanho de população como critério definidor. Para demonstrar os mais diversos níveis de corte, o autor apresenta a Dinamarca (aglomeração de 200 ou mais habitantes), a Suíça (comunas de 10.000 ou mais habitantes, incluindo os subúrbios), Áustria (comunas

de mais de 5.000 habitantes), Senegal (aglomeração de 10.000 ou mais habitantes) e Venezuela (centros com 2.500 ou mais habitantes).

Especificamente em relação a como o contingente populacional afeta a economia, são apresentados dados de um estudo realizado pelo Banco do Nordeste, no ano de 1981, que aponta que “a dimensão populacional mínima de 5.000 habitantes para um aglomerado possuir características econômicas urbanas” (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 59). Dessa forma, um lugar passaria a ter características econômicas de urbano a partir desse contingente populacional.

Existe outro parâmetro populacional que, segundo Abramovay (2000, p. 5), é utilizado frequentemente em organizações internacionais, e foi proposto pelo sociólogo francês Henri Medras. No parâmetro de Medras, são consideradas rurais as localidades que possuem até 20 mil habitantes.

Contudo, Abramovay (2000, p. 5 – 6) também tece críticas ao uso desse tipo de classificação (**patamar populacional**): a primeira crítica aponta para o fato de que existe um certo grau de arbitrariedade quando da definição do ponto de corte do tamanho populacional. Isso, segundo o autor, refletiria mais a tradição histórico-institucional do local, do que alguma situação geográfica propriamente dita. A segunda crítica está na dificuldade de se criar comparativos, já que os montantes populacionais podem variar muito internacionalmente. E a terceira crítica, reside no fato de se informar se uma localidade ou município é rural ou não, ao custo de mascarar a existência de regiões ou territórios rurais. Uma localidade que aglomere um contingente populacional maior será considerada como urbana, mesmo que esteja cercada de inúmeros povoados e/ou distritos rurais. Abramovay (2000, p. 4) ainda critica o método do patamar populacional, pois existe a tendência a se assimilar o rural como isolado.

Quadro 3 População mínima para delimitação de Zonas Urbanas

País	Dinamarca	Suíça	Áustria	Senegal	Venezuela
População	200	10.000	5.000	10.000	2.500

Fonte: ONU (1977). CLARK (1985, p. 48 – 49). Organização: Gabriel Sakakibara, 2018.

Analisando-se os dados dos países do Quadro 3 nota-se que a opção por um critério de população mínima é realizada pela vantagem da simplicidade, ao custo da

grande variedade de patamares mínimos que podem ser encontrados. Somente com os dados disponíveis neste quadro, pode-se dar eco ao afirmado por Abramovay, pois se percebe que o parâmetro utilizado possui uma elasticidade muito grande, chegando a um valor 50 vezes maior do que o valor mínimo (comparando Dinamarca com Suíça ou Senegal). Diante disso, a menos que o ponto de corte seja igual ou muito parecido, torna-se muito complexo realizar uma análise comparativa entre dois casos quaisquer.

Por outro lado, Bernardes, Santos e Nalcacer salientam a importância da observância do tamanho da aglomeração humana, independente da existência de outros fatores:

Com efeito, independentemente de se constituir ou não em uma “autêntica” cidade, um aglomerado populacional acima de um determinado porte faz jus à 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 (1983, p. 56).

Os autores seguem posicionando-se favoravelmente ao reconhecimento do *status* de urbano em grandes aglomerações populacionais, independente de o local possuir a “hierarquia de cidade”. Em seguida, apontam a já citada dificuldade de definição de patamar, quando afirmam que “o difícil da questão, quanto a este critério, seria muito mais estabelecer o limiar acima do qual as populações aglomeradas tenham exigência explícita de serviços urbanos mínimos” (1983, p. 56).

Especificamente em relação à classificação brasileira (que será esmiuçada no próximo tópico), os autores apontam a existência de outro problema, pois se prevalecer à premissa de que deveria 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” (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 58). De fato, caso o critério eleito para a delimitação de uma área urbana seja um dado objetivo – como um parâmetro populacional – é esperado que ele seja aplicado, igualmente, a qualquer aglomerado populacional. Então, quando o decreto eleva as cidades e as vilas ao mesmo patamar de urbano, seria coerente que fossem cobrados os mesmos requisitos mínimos para os dois tipos de aglomerados.

Por fim, independente do patamar numérico adotado, os autores são taxativos ao afirmar que “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” (BERNARDES; SANTOS; NALCACER, 1983, p. 60).

Existem algumas variações do critério tamanho de população puro e simples. Elas são criadas a partir da combinação de um quantitativo populacional mínimo com um ou mais fatores de ponderação. Essa combinação pode ser feita com o uso de critérios objetivos (como, por exemplo, um valor mínimo para densidade demográfica ou distribuição dos trabalhadores por setor da economia), ou de critérios subjetivos (algum critério legal, administrativo ou governamental).

Pode-se citar os EUA como um exemplo de classificação mista, pois além do tamanho da população, utiliza-se também critérios subjetivos. O resultado dessa classificação tornou-se cheio de ressalvas, como neste exemplo: EUA (cidades com 2.500 ou mais habitantes incorporados como cidades, burgos (exceto se forem no Alasca), aldeias e vilas (exceto vilas situadas na Nova Inglaterra, Nova Iorque e Wisconsin), mas excluindo pessoas morando em zonas rurais ou áreas de expansão das cidades, além de outras exceções e especificidades a mais).

O caso da Índia é bastante interessante, pois além do tamanho da população ainda possui dois outros critérios objetivos (densidade demográfica e atividade econômica) e algumas ponderações subjetivas. Em relação às características da população, todos os lugares devem possuir 5.000 ou mais habitantes, densidade maior que 1.000 pessoas por milha quadrada (ou 390km²), e $\frac{3}{4}$ da população adulta masculina empregada em atividades não-agrícolas. Além disso, lugares que possuam alguma “fonte de poder” como corporação municipal, câmara de área municipal, câmara de área notificada ou ainda conselho de cantonamento.

Na Zâmbia, a região tem que possuir além de, no mínimo, 5.000 habitantes, a maioria parte da população praticando atividades não agrícolas. No Chile existe o patamar de 1.500 habitantes, mas também existe a definição de que para um local ser considerado rural pelo menos 50% dos seus habitantes devem realizar atividades secundárias. Em relação ao critério de ocupação em atividades econômicas, Abramovay (2004, p. 5) apresenta a crítica de que caso o uso desse

critério fosse generalizado, os países desenvolvidos tenderiam a não possuir mais áreas rurais, e nos países em desenvolvimento essas áreas estariam a caminho da inexistência.

Na Suécia, a delimitação de áreas ocorre de forma bastante peculiar: as áreas devem possuir, pelo menos, 200 habitantes, mas desde que as casas possuam não mais que 200 m entre uma e outra. Bangladesh utiliza-se, além do patamar populacional de 5.000 habitantes ou mais, a necessidade de que existam “características urbanas” (praças, ruas, sistema de esgoto, luz elétrica, etc).

Saindo das delimitações que incluem patamares populacionais, as classificações ainda vão variar entre o uso de critérios objetivos, e o uso de critérios subjetivos. Como exemplo de classificação não populacional com uso de critérios objetivos, pode-se citar o caso de Israel. Em Israel são consideradas como urbanas as localidades onde pelo menos 2/3 dos chefes de família exercem atividades não-agrícolas (ABRAMOVAY, 2000, p. 4).

Existem inúmeros exemplos de países que fazem uso de critérios não populacionais subjetivos. Contudo, em alguns casos o tipo de delimitação subjetiva pode gerar uma classificação bastante arbitrária: no Egito são urbanas as governadorias do Cairo, Alexandria, Port Said, Ismália, Suez e governadorias de fronteiras e capitais de outras governadorias como capitais dos distritos. No caso da Gâmbia, somente Banjul recebia o título de urbano. No Iraque, todas as áreas dentro dos limites dos conselhos municipais. Em Botsuana, somente as cidades de Gaborone e Labatasi, além da grande aglomeração de Francistown. No Reino Unido, são três critérios diferentes: para Inglaterra e Gales, as áreas classificadas como urbanas por objetivos do governo local (burgos de comarcas, distritos municipais e distritos urbanos); na Irlanda do Norte, os burgos municipais e os distritos urbanos; por fim, na Escócia, as cidades e todos os burgos.

É importante lembrar que o Brasil também se enquadra neste tipo de critério subjetivo (**administrativo**), pois a classificação utilizada no país resulta que urbano é toda sede de município e de vila, e tudo que estiver dentro do perímetro urbano (definido em lei pelo município).

Blume (2004, p. 58) e Abramovay (200, p.4) também apresentam Equador, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica, Uruguai, Haiti e Cuba como exemplos de classificações não populacionais subjetivas. Os quatro primeiros da lista definem a partir da localização do domicílio, valorizando aspectos estruturais (existência de infraestrutura e serviços).

Costa Rica, Uruguai, Haiti e Cuba classificam como rurais as localidades com “características não-urbanas” (DRIVEN, citado por ABRAMOVAY, 2000, p. 4). Essa classificação é denominada por Abramovay como definição pela “carência” (2000, p. 4). Esse tipo de classificação ainda é criticado por Abramovay (2004, p. 4), pois havendo certa oferta de serviços públicos o local tenderá a ser classificado como urbano. Além disso, como a definição costuma ficar ao arbítrio do poder público, existe grande probabilidade de que as consequências fiscais sejam mais influentes na delimitação do que características culturais, sociais, econômicas ou geográficas.

Os métodos de classificação de Bangladesh e de Costa Rica, Uruguai, Haiti e Cuba possuem certa semelhança, em maior ou menor grau, com o que é proposto pelo CTN: são métodos que ajudam a reforçar o estereótipo de que as áreas rurais são áreas carentes de infraestrutura mínima.

Esse tipo de classificação abre espaço para alguns questionamentos: se as áreas são rurais pela carência de serviços básicos, a simples “urbanização” destes lugares possui o condão de transmutá-los em áreas urbanas? Qual o limite de infraestrutura que o rural “pode possuir” antes que se “transforme em urbano”?

Sobre a possibilidade de atrelar a caracterização de urbano à prévia existência de infraestrutura, Bernardes, Santos e Nalcacer são taxativos ao analisarem o exemplo brasileiro:

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 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 da classificação de urbano (1983, p. 60).

E prosseguem:

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 excluídos 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 (1983, p. 65).

Caso fosse utilizada a classificação condicionada à existência de serviços e infraestrutura urbana, o resultado seria particularmente peculiar nos países menos desenvolvidos, pois muitas vezes a desigualdade social possibilita contrastes imensos, de maneira que bairros, e até mesmo ruas adjacentes ou paralelas, poderiam constar em zonas de classificações distintas, em razão da carência de infraestrutura. Quanto menos capitalizada ou menos nobre fosse a região, maior seria a probabilidade que ela não terminasse enquadrada como urbana, independente das demais características sociais ou econômicas.

Além de tudo isso, a (in)disponibilidade de infraestrutura ainda enseja o debate sobre o momento oportuno para a tributação das áreas urbanas. No sistema tributário brasileiro, a espécie de tributo denominada de **imposto** não tem sua cobrança condicionada a nenhuma contraprestação de serviço por parte do Estado. Para que exista débito por parte do cidadão para com o Estado brasileiro, basta que ocorra a situação descrita no fato gerador.

No caso do IPTU, o fato gerador é a propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel localizado na zona urbana no município (BRASIL, 1966). Sendo estas as duas únicas condições necessárias à consolidação do fato gerador, fica pendente apenas a atestação de “zona urbana”. Como já citado anteriormente, de acordo com o CTN, para que uma área seja classificada como zona urbana é necessário que existam alguns elementos de infraestrutura urbana. Desta forma, entende-se que a cobrança de IPTU só poderá ocorrer em zona urbana. E para que uma porção do espaço seja classificada como zona urbana deve preexistir uma infraestrutura mínima. Por outro lado, ainda de acordo com o CTN, caso o município caracterize aquele local como uma “área urbanizável, ou de expansão urbana”, a cobrança poderá ocorrer independentemente da existência de qualquer elemento de infraestrutura urbana.

O raciocínio que resulta disso tudo é que, apesar de ser necessário que haja infraestrutura como forma de caracterizar “área urbana”, a cobrança do IPTU não fica dependente disso. Basta que o município classifique aquela porção do espaço

como área urbanizável, ou de expansão urbana. Ao contrário, por exemplo, da taxa de recolhimento de lixo, ou da taxa de iluminação pública, que por se tratar de uma espécie tributária diferente – taxas – depende de uma contraprestação de serviço, por parte do Estado, para que possa ser cobrada.

Saindo um pouco do mérito da questão normativa-tributária, e pensando pelo lado do cidadão, torna-se difícil de compreender o funcionamento do IPTU. As populações que não dispõem de infraestrutura básica, costumam viver, justamente, nos lugares mais pobres, fragilizados e carentes de infraestrutura. Como estas pessoas irão dispor de valores para pagar um imposto, sendo que, muitas vezes, as condições mínimas de infraestrutura inexistem nas ruas onde elas habitam? Além de pagar o IPTU, elas também acabam, muitas vezes, por financiar intervenções de melhoria da infraestrutura local, como, por exemplo, realizar um mutirão para colocar revestimento de brita, ou cascalho para melhorar a condição de circulação nas vias. Se a cobrança do IPTU lhes for imposta, eles estarão praticando a dupla cobrança para a obtenção do mesmo serviço (algo que já é comum no Estado Brasileiro, como por exemplo o IPVA e os pedágios, SUS e planos de saúde, etc).

Legalmente, conclui-se que o IPTU pode ser utilizado para financiar as obras de infraestrutura no município (já que ele pode ser cobrado sem que existam tais melhoramentos). Contudo, na prática, principalmente em se tratando das populações mais carentes, isso não é justo nem igualitário.

A última forma de classificação que será analisada neste tópico foi deixada para o final, de propósito, por dois motivos: o primeiro é a relativa complexidade deste modelo de classificação (pelo menos diante da simplicidade, e até mesmo arbitrariedade, encontrada nos outros modelos); o segundo motivo, é pela sua ampla utilização, tanto tendo em vista tanto a quantidade de países que fazem uso, quanto à importância econômica destes.

Trata-se do método de classificação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Antes de esmiuçar o critério da OCDE, cabe destacar a relevância dessa organização no âmbito internacional. Ela é composta por 36 membros (de acordo com o próprio site da organização, 36 membros, dentre eles “muitos dos países mais desenvolvidos do mundo” – em tradução livre) que buscam solucionar problemas comuns e coordenar políticas internas e internacionais

(acordos, normas, recomendações para gerar padrões, diretrizes e modelos, aplicação de tratados, que versam assuntos diversos como economia e tratados ambientais).

Dentre os membros da OCDE, pode-se destacar todo o G7 (grupos dos sete países com as maiores e mais desenvolvidas economias do mundo) – Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido, além de outros países com importantes economias e/ou Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado, como por exemplo Austrália, Bélgica, Dinamarca, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Suécia e Suíça. A maioria dos países é descrita pelo Banco Mundial como de renda alta, mas dois deles são descritos como renda média alta: o México e a Turquia. A própria OCDE classifica o México, a Turquia e ainda o Chile como “países emergentes”.

Quanto à metodologia de classificação de áreas da OCDE, primeiro é importante atentar que ela utiliza dois níveis de classificação distintos: o primeiro, um nível de classificação “local” (“trama territorial”), que cria categorizações a partir de unidades administrativas. Essa categorização é criada a partir da densidade demográfica. Definiu-se que 150 hab./Km² (exceto no caso do Japão, onde considera-se 500 hab./Km²) seria o “ponto de corte” para caracterizar cada unidade administrativa como sendo urbana ou rural (OCDE, 2011, p. 3). É importante observar que, mesmo que o núcleo urbano possua uma densidade demográfica superior ao patamar estabelecido, a unidade será considerada como rural se a área no entorno for pouco habitada fazendo com que o resultado da densidade da unidade seja inferior ao patamar estabelecido (ABRAMOVAY, 2000, p. 23).

Desta forma, a partir das densidades demográficas, as unidades administrativas são agrupadas em regiões. Cada região é classificada em um dos três níveis de urbanização (termos aqui utilizados foram livremente traduzidos do original): caso menos de 15% da população total da região esteja habitando em unidades rurais esta região será classificada como “**predominantemente urbana**”. Caso o percentual esteja entre 15% e 50% da população total habitando áreas rurais, esta região será classificada como “**Intermediárias**”. Por fim, se mais de 50% da população total da região habitar áreas rurais a região será classificada como “**predominantemente rural**” (OCDE, 2011, p. 3).

A “terceira etapa” dessa classificação, avalia a existência, dentro da “região”, de um centro urbano de determinado porte. Uma região que tenha sido classificada como “predominantemente rural” passa a ser considerada como “intermediária” caso dentro dela exista um centro urbano com mais de 200 mil habitantes (mais de 500 mil, caso os países sejam Japão e Coréia do Sul) que represente, pelo menos, 25% da população total da região. Além disso, uma região que tenha sido classificada como “intermediária” passará a ser considerada como “predominantemente urbana” caso dentro dela exista um centro urbano com mais de 500 mil habitantes (ou mais de um milhão nos casos de Japão e Coréia do Sul) que represente, pelo menos, 25% da população total da região (OCDE, 2011, p. 3).

Essa forma de classificação utilizada pela OCDE é interessante, porque além de ser simples e fácil de ser utilizada, permitindo a comparação entre diferentes lugares do globo, se baseia em dois critérios que são facilmente universalizáveis: a densidade demográfica e o tamanho da população residente.

Abramovay (2000, p. 23) destaca como vantagens dessa metodologia a facilidade de compreensão e operacionalização, o fato de que as áreas rurais serão sempre menos densamente povoadas do que as áreas urbanas, e que o critério de densidade é neutro, não criando uma predeterminação do meio rural, como a associação com a pobreza, ou com o despovoamento.

Como fragilidades dessa metodologia, pode-se apontar o fato de que municípios com grande extensão territorial podem acabar sendo classificados como rurais. Isso é algo factível, e facilmente exemplificável, na região norte do Brasil. O maior município brasileiro, Altamira, no Pará, possui quase 160 milhões de quilômetros quadrados. Altamira possui uma área territorial pouco mais que 71 vezes maior que o tamanho do Estado de Sergipe (o menor estado do Brasil), ou quase 270 vezes maior do que o Distrito Federal (a menor unidade federativa do Brasil). Por outro lado, municípios com territórios muito pequenos tendem a ser considerados como urbanos, apenas em virtude da ser uma relação de proporcionalidade matemática. Outra fragilidade, para efeitos de comparação, é que a dimensão territorial municipal não é a mesma nos diversos países. Como cada país possui a sua organização administrativa própria, o resultado final pode gerar efeitos que comprometem a comparação.

Ainda relacionado à densidade demográfica, pode-se exemplificar o que foi dito para demonstrar os resultados obtidos não se comportariam adequadamente, pelo menos no caso brasileiro, caso a metodologia da OCDE fosse transposta para cá. O cálculo de densidade demográfica realizado nos municípios brasileiros leva em consideração duas variáveis: o tamanho da população, expresso pela quantidade de habitantes, e a área do município. Isso tende a hiperbolizar mais ainda as consequências citadas no parágrafo anterior, pois as áreas urbanas dos municípios brasileiros podem discrepar bastante da área municipal total. Para exemplificar estes efeitos, pode-se realizar um exercício comparativo com dois municípios brasileiros, aparentemente, bastante diferentes: os municípios de Porto Alegre, capital do RS, e o município de Altamira/PA, que dista pouco mais de 800 km da capital daquele estado.

Para realizar este exercício comparativo, serão utilizadas duas fontes de dados: do IBGE foram utilizados a estimativa de população para o ano de 2018, e a área territorial dos municípios; da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) foi utilizado o dado da “área urbanizada” dos municípios brasileiros. Comparando os dados oficiais dos municípios, um olhar desavisado pode concluir que se trata de dois municípios completamente diferentes, Porto Alegre como uma grande metrópole, e Altamira como uma área ruralizada, sem nenhuma característica de zona urbana nem de cidade. Afinal, Porto Alegre possui uma densidade demográfica de 2.977,9 hab./km² obtida a partir de uma estimativa de população de 1.479.101 habitantes, distribuídos em uma área municipal de 496,682 km². Já Altamira apresenta uma densidade demográfica de 0,71 hab./km², obtida a partir de uma estimativa de população de 113.195 habitantes, distribuídos em uma área municipal de 159.533,328 km².

Contudo, se substituirmos o parâmetro área municipal, por área urbanizada, temos que Porto Alegre possui uma área urbanizada de 160,7513 km², e área urbanizada de Altamira é de 13,1823 km². O que resulta em densidades demográficas de 9.201,2 hab./km² para Porto Alegre e 8.586,9 hab./km² para Altamira. Usando este outro parâmetro, observa-se que a densidade demográfica das duas cidades fica muito mais próxima, sugerindo que as aglomerações possuam muito mais afinidades do que discrepâncias. Ou seja, na prática, o perímetro urbano de Altamira deve possuir muito mais afinidade com o perímetro urbano de Porto

Alegre, do que com uma zona rural qualquer, em relação aos problemas oriundos da urbanização e às dificuldades enfrentadas pelas cidades. Como o Brasil é muito extenso e muito diverso, é difícil encontrar uma metodologia de análise que contemple, adequadamente, situações tão diferentes e extremas. Os resultados apresentam densidades infinitamente diferentes, e podem ser visualizados na Tabela 4.

Tabela 4 Cálculo de Densidade Demográfica

Município	Área municipal (km ²)	Pop	Área urbana (km ²)*	Densidade demográfica	
				Municipal	Citadina
Altamira (PA)	159.533,33	113.195	13,1823	0,71 hab./km ²	8.586,9 hab./km ²
Porto Alegre (RS)	496,682	1.479.101	160,7513	2.977,9 hab./km ²	9.201,2 hab./km ²

Fonte: IBGE (2018); *EMBRAPA (2018). Organização: Gabriel Sakakibara, 2019.

Também é possível que outras excentricidades não sejam captadas por essa metodologia. Hipoteticamente, podemos imaginar um exemplo de um município chinês ou indiano (países que possuem imensas populações), dedicado à prática da agricultura não mecanizada. A necessidade de mão-de-obra pode ser tamanha, que pode gerar concentração populacional suficiente para que a densidade demográfica possa parecer de uma área urbana. Outro efeito indesejado pode ser gerado pela localização de um município. Caso exista algum município relativamente urbanizado que faça fronteira com outros mais inclinados à ruralidade, este município pode ter sua urbanização “diminuída” em virtude da baixa densidade dos demais municípios limítrofes.

Para concluir esta seção (Cidade e Espaço Urbano como Realidade), será analisado o caso do Brasil. Apesar de o Brasil possuir apenas um critério oficial (Decreto-Lei nº 311 de 1938), esta última parte da referida seção dedicar-se-á a avaliar os efeitos do uso deste único critério oficial nos municípios brasileiros, na forma como a população se distribui entre os municípios, e nas peculiaridades criadas por este parâmetro. Além disso, pretende-se ainda avaliar o resultado da aplicação de outros critérios não oficiais ao Brasil. Estes critérios podem ser tanto hipotéticos simples, como os propostos por Veiga (e utilizados por outros estudiosos do tema) ou a análise dentro dos critérios da OCDE, quanto análises mais complexas e elaboradas como duas análises propostas pelo IBGE, sendo a última de 2017.

Antes de tudo, o primeiro fato a se observar é salientado por Blume (2004, p. 59) quando afirma que é difícil realizar uma comparação do Brasil com países europeus que também utilizam algum tipo de critério legal, administrativo e governamental, porque enquanto os europeus caracterizam uma unidade administrativa (burgo ou cidade, por exemplo) integralmente como urbana ou rural, o Brasil categoriza as suas áreas a partir de uma fração (perímetro urbano) da unidade territorial (município).

Essa distinção na forma de classificar o território pode ser visualizada em Veiga (2002, p. 32), que, baseado em dados do ano 2000, afirma que de um total de 5.507 **Sedes de Municípios**¹⁵ brasileiros, 1.176 tinham menos de dois mil habitantes. 3.887 municípios possuíam menos de 10 mil habitantes e 4.642 com menos de 20 mil habitantes. Todos enquadrados igualmente como cidades (tal qual os núcleos de regiões metropolitanas e centros urbanos regionais). “E todas as pessoas que residirem em sedes, inclusive em ínfimas sedes distritais, que são oficialmente contadas como urbanas, alimentando esse disparate segundo o qual o grau de urbanização do Brasil teria atingido 81,2% em 2000” (VEIGA, 2002, p. 32).

Veiga (2002, p. 32) realiza uma análise, utilizando o parâmetro proposto por Henri Medras, que convencionou que municípios com menos de 20 mil habitantes devem ser considerados como rurais. Utilizando-se essa convenção, o grau de urbanização do Brasil já cairia para 70%, considerando-se os 4.024 municípios com até 20 mil habitantes existentes no ano 2000. Considerando estes dados, como o grau de urbanização do Brasil para o ano 2000 foi de 81,23%, se retirarmos os 4.024 municípios com até 20.000 habitantes, e considerarmos que toda a população dos municípios com mais de 20.000 habitantes seja urbana, o grau de urbanização chegaria a um patamar parecido, com 80,23% da população sendo classificada como urbana. Ou seja, apenas a remoção de toda a população dos municípios com até 20.000 habitantes não seria suficiente para reduzir significativamente o grau de urbanização do Brasil. Além disso, basear-se nesta simples “ressalva” implicaria que toda a população dos municípios com mais de 20.000 habitantes seria urbana.

¹⁵ Grifo para chamar atenção que neste dado o autor usou o termo “Sede do Município”, o que leva a crer que não considerou toda a população do território municipal (desconsiderando a população rural). Ele não deixa claro se utilizou toda a população urbana, ou apenas a residente na Sede do Município, de fato, desconsiderando também a população urbana residente na Sede do Distrito (Vila).

Em uma pesquisa realizada pelo IBGE em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e a Universidade de Campinas (Unicamp) demonstrou que 455 municípios (inegavelmente urbanos) formam uma teia composta por 12 aglomerações metropolitanas, 37 demais aglomerações e outros 77 centros urbanos. Essa teia urbana de 455 municípios concentrava, no ano 2000, 57% da população brasileira (VEIGA, 2002, p. 33).

Analisando os dados do IBGE/Ipea/Unicamp, Veiga mostra que existem duas grandes diferenças de densidade demográfica entre os 455 municípios. Os que possuem mais de 100 mil habitantes (considerados centros urbanos) têm densidades médias superiores a 80 hab/km². Para os municípios que possuem entre 75 e 100 mil habitantes, a densidade desaba para menos de 20 hab/km². Nova queda ocorre com os municípios entre 50 e 75 mil, e entre 20 e 50 mil, atingindo o valor de 10 hab/km². Devido a isso, segundo Veiga, seria possível classificar os municípios como de pequeno porte (com menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km²), médio porte (com população entre 50 e 100 mil habitantes, ou com densidade superior a 80 hab/km², mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes) (VEIGA, 2002, p. 34).

Em relação à densidade demográfica, Veiga apresenta exemplos que são, no mínimo, peculiares – para não dizer excêntricos – como forma de questionar a urbanização brasileira. Analisando a densidade demográfica brasileira, ele afirma que a maioria dos municípios brasileiros não possui densidade suficiente para serem considerados urbanos. Em 70% dos municípios brasileiros a densidade demográfica seria inferior a 40 hab/km². Comparando este dado com o parâmetro utilizado pela OCDE (que considera urbana a localidade que possua uma densidade demográfica de, no mínimo, 150 hab/km²), todos estes municípios não seriam considerados urbanos. Baseando-se apenas nesse critério, no ano 2000, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros seriam considerados como urbanos (2002, p. 65).

Quanto aos casos excêntricos, exemplifica com os municípios de Ipuã (SP), Paranaipoema (PR), Itapoá (SC) e Minas do Leão (RS) que tinham menos de 12 mil habitantes, densidade demográfica inferior a 35 hab/km², e grau de urbanização superior a 90%. Ou o caso de Vitória do Jari (AP) que contava 8.550 habitantes, 0,3 hab/km² e urbanização de 80% (2002, p. 66). Como último exemplo, o município de

União da Serra (RS) cuja sede municipal teve 18 habitantes registrados no Censo de 2000 (VEIGA, 2002, p. 32).

Comparando-se, na Tabela 5, os dados apresentados por Veiga (2002) com os dados do Censo, percebe-se que a grande diferença está entre a quantidade de municípios que fazem parte do grupo de até dois mil habitantes. Nos dados do IBGE, apenas 105 municípios se enquadravam nesse critério, enquanto Veiga apresenta um resultado mais do que onze vezes maior – 1.176.

Mesmo analisando municípios com até 20 mil habitantes, os resultados não são substancialmente diferentes. Veiga apresenta números 15,35% mais altos. São 618 municípios a mais que não se enquadrariam na convenção de urbanos. O autor não apresentou dados para grupos de municípios com população superior a 20 mil habitantes.

Ainda de acordo com a Tabela 5, percebe-se que para o grupo de municípios com até dois mil habitantes, no período de 1991 a 2010, houve um crescimento constante. Contudo, comparando-se com Estimativa de População de 2017, houve redução tanto no número de municípios, quanto na população. Para o ano de 2017, a mesma perspectiva se apresenta para os grupos de municípios com até 10 mil e até 20 mil: redução da quantidade de municípios, e redução da população residente.

Para os grupos de municípios entre 20 e 50 mil, entre 50 e 100 mil, e acima de 100 mil a perspectiva é outra: a quantidade de municípios aumentou, bem como a população. Destaque aos dois grupos de maior população por apresentarem 10,5% de crescimento (entre 50 e 100 mil) e 12,26% (acima de 100 mil habitantes). Apesar de o grupo de municípios entre 50 e 100 mil habitantes ter apresentado dados que apontam um crescimento maior nas linhas que se referem aos últimos sete anos analisados, o grupo entre 20 e 50 mil ainda possui mais do que o triplo de municípios, e quase nove milhões de pessoas a mais.

Evidencia-se a ampliação da concentração da população nos maiores municípios e o aumento do número de municípios populosos. Já os municípios menores estão perdendo população, e diminuindo em quantidade. Dentre os municípios menores, 112 deixaram os três grupos de menor concentração populacional em direção aos grupos maiores.

É possível realizar outra análise através de um exercício meramente comparativo. Podemos aplicar ao Brasil o mesmo critério de urbanização utilizado por Suíça, Senegal, Portugal, Grécia, Itália e Espanha – ou seja, contingente populacional de no mínimo 10.000 habitantes, sendo que para os quatro últimos países, desde que as habitações sejam contínuas e resguardem certas distâncias em relação aos centros metropolitanos (BLUME, 2004, p. 59). Baseando-se nos dados das Estimativas populacionais para o ano de 2017 (contidos na Tabela 5), observa-se que dos 5.570 municípios existentes, 2.450 possuem menos de 10.000 habitantes. Dessa forma, 43,98% dos municípios Brasileiros seriam enquadrados como rurais. Em relação à população, a estimativa demográfica para 2017 é de que o Brasil possui uma população de 207.660.929. Destes, 12.848.722 – ou 6,187% – habitam estes 2.450 municípios considerados rurais.

Tabela 5 Municípios e Sede de Municípios Brasileiros comparados por tamanho de população

Tamanho da População			Até 2.000	Até 10.000	Até 20.000	Entre 20 e 50 mil	Entre 50 e 100 mil	Acima de 100 mil	Total
1991	Municípios	N.M.	58	1.759	3.094	926	284	187	4.491
		%	1,29%	39,97%	68,893%	20,62%	6,323%	4,164%	100%
	População	N.P.	91.431	10.229.774	28.682.963	28.005.202	19.379.111	70.850.183	146.917.459
		%	0,06%	6,96%	19,52%	19,06%	13,19%	48,23%	100%
Sedes de Municípios 2000		N.M.	1.176	3.887	4.642	-	-	-	5.507
		%	21,35%	70,58%	84,29%	-	-	-	100%
2000	Municípios	N.M.	105	2.642	4.024	958	301	224	5.507
		%	1,91%	47,97%	73,07%	17,4%	5,47%	4,06%	100%
	População	N.P.	172.231	13.865.155	33.519.756	28.700.747	20.911.053	86.459.137	169.590.693
		%	0,1%	8,18%	19,77%	16,92%	12,33%	50,98%	100%
2010	Municípios	N.M.	118	2.513	3.914	1.043	325	283	5.565
		%	2,12%	45,16%	70,34%	18,74%	5,84%	5,08%	100%
	População	N.P.	197.429	12.916.280	32.660.247	31.344.671	22.314.204	104.436.677	190.755.799
		%	0,1%	6,77%	17,12%	16,43%	11,7%	54,75%	100%
2017	Municípios	N.M.	111	2.450	3.802	1.103	355	310	5.570
		%	1,99%	43,98%	68,26%	19,802%	6,373%	5,565%	100%
	População	N.P.	186.770	12.848.722	32.227.796	33.526.377	24.658.771	117.247.985	207.660.929
		%	0,899%	6,187%	15,52%	16,145%	11,874%	56,461%	100%

Fonte: Veiga (2002), IBGE (2017). Organização: Gabriel Sakakibara, 2018.

N.M. = Número de Municípios N.P. = Número de Pessoas

Para a linha "Sedes de Municípios 2000" – mesma informação da nota de rodapé 11: o autor usou o termo "Sede do Município", o que leva a crer que não considerou toda a população do território municipal (desconsiderando a população rural). Ele não deixou claro se utilizou toda a população urbana, ou apenas a residente na Sede do Município, de fato, desconsiderando a população urbana residente na Sede do Distrito (Vila). Dados indisponíveis para os outros grupos. Os dados foram obtidos em Veiga (2002, p. 32).

Obs.: Os dados dos anos de 1991, 2000 (exceto, Sedes de Municípios 2000) e 2010 foram retirados do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), referentes aos Censos realizados nestes anos. Os dados do ano de 2017 também foram extraídos do SIDRA, mas das Estimativas de População.¹⁶

Obs.1: Só foram utilizados dados a partir do Censo de 1991 em razão de dar consistência à metodologia, pois o Censo de 1950 foi realizado com a população presente, os Censos de 1960 até 1980 são da população recenseada e somente a partir de 1991 passou a utilizar a população Residente.

¹⁶ Dados dos Censos disponíveis em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1290>>. Dados das Estimativas de População disponíveis em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>>. Acesso a ambos em dez 2017.

Pode-se realizar este mesmo exercício comparativo seja realizado com uma pequena alteração de parâmetro. De acordo com Veiga (2002, p. 32), existe uma convenção de ampla utilização que considera rurais os municípios com menos de 20.000 habitantes. Considerando os parâmetros dessa convenção, e baseando-se nos dados do IBGE com as projeções populacionais para 2017, a situação do Brasil seria a seguinte: dos 5.570 municípios brasileiros, 3.802 municípios – correspondente a 68,26% do total – seriam municípios rurais. Com relação aos parâmetros populacionais, 32.227.796 de pessoas (cerca de 15,52% da população do país) estariam habitando estes municípios, sendo populações rurais.

É importante lembrar que em ambos os casos foram consideradas apenas o contingente populacional dos municípios para definir o que é urbano (tanto utilizando o mínimo 20.000 habitantes, quanto o critério de 10.000). Ou seja, populações de municípios maiores que habitam áreas classificadas como rurais NÃO foram contabilizadas. Portanto, é fácil supor que o percentual de habitantes de áreas rurais é maior do que o que estes números sugerem.

Este resultado de 15,52% (para o ano de 2017) de brasileiros habitantes de zonas rurais assemelha-se muito ao dado da Tabela 2 (grau de urbanização do Brasil para o ano de 2015) que apresenta um percentual 15,28% de pessoas habitando zonas rurais. Ou seja, somente aplicando esse ponto de corte, já seriam obtidos, praticamente, os mesmos índices encontrados na classificação oficial vigente.

Outra proposição de classificação e caracterização de áreas urbanas e rurais, aplicada ao Brasil, foi apresentada pela IBGE no ano de 2017. Esse modelo de análise e classificação trabalha com o recorte municipal. Como desvantagens são citadas a necessidade de generalização imputada pela escala de análise, além da condição dos municípios brasileiros, que podem possuir espaços ruralizados e densamente povoados dentro do mesmo território. Como pontos favoráveis são elencados a facilidade na condução da gestão territorial e na tomada de decisão, já que a escala é a mesma de operacionalização do município (IBGE, 2017, p. 41). Foi citada, ainda, a importância de esta metodologia estar em consonância com metodologias e critérios utilizados em outros países, o que possibilita uma comparação mais refinada de suas estruturas territoriais (IBGE, 2017, p. 63).

Para realizar essa análise foram utilizados os seguintes critérios: população em áreas de ocupação densa, proporção da população em áreas de ocupação densa em relação à população total, e a localização do município. Os municípios foram classificados cruzando a densidade das áreas e relacionando com a população total do município. Isso culminou em categorias de predominantemente urbano, intermediário, e predominantemente rural. Depois, essa informação sofreu novo cruzamento com dados que definiam a proximidade ou o isolamento destes municípios considerando os dados do Mapa de Logística dos Transportes publicado em 2014. Foi calculado o tempo de deslocamento de cada município para as três maiores hierarquias de adensamentos urbanos (metrópole, capital regional, centro sub-regional) do projeto Regiões de Influência das Cidades (REGIC).

O produto final deste cruzamento de dados são cinco categorias classificatórias diferentes: município predominantemente urbano, município intermediário adjacente, município intermediário remoto, município rural adjacente, município rural remoto.

Foi apontado pelos autores que alguns municípios de grande extensão territorial, classificados como predominantemente urbanos, devem ser analisados com cautela, pois apesar de esses municípios apresentarem forte concentração de suas populações na área urbanizada do município, a maior parte do território municipal não possui características urbanas. Grande parte dos municípios que apresentou essa especificidade está localizada na região amazônica. Por fim, conclui-se que esse estudo serviu, também, para evidenciar a amplitude e complexidade do tema (definição de tipologia urbano-rural), além de abrir caminho para que sejam feitas novas reflexões a fim de desenvolver conceitos, métodos e técnicas operacionais para realizar uma abordagem morfológica mais detalhada com o intuito de conseguir abordar as especificidades regionais brasileiras, considerando a dimensão continental do país (IBGE, 2017, p. 63).

4.3 Cidade e Espaço Urbano como Possibilidade

Enquanto as seções anteriores abordaram as cidades e as áreas urbanas em seus aspectos político-administrativos, acadêmico/teórico e análise de casos práticos, esta seção se dedicará a analisar aquilo que ainda não ocorreu – o futuro.

Avaliar o futuro, contudo, não é tarefa simples. Parâmetros complexos e detalhados são difíceis de estabelecer, porque a realidade futura pode ser completamente distinta – não existe nenhuma garantia de que sociedade e a ciência irão se desenvolver traçando o caminho deduzido. Por outro lado, parâmetros excessivamente genéricos podem não abordar o tema com profundidade suficiente para poderem ser utilizados enquanto parâmetros. Desta forma, chega-se ao paradoxo de quanto mais preciso for o detalhamento, maior a chance de erro pela redução da capacidade de previsibilidade. Quanto mais genérico for o detalhamento, menor o seu valor/possibilidade de uso enquanto parâmetro. Tal qual a previsão do tempo. Por isso, na previsão do tempo, quanto maior for o índice de certeza, menor será o prazo de antecedência da previsão. Pode-se, por outro lado, fazer uma “previsão” mais genérica, mas com uma antecedência maior. Só que dessa forma ela perde a capacidade de ser um indicativo orientador, pois não “se compromete” com o detalhamento da informação. O detalhamento aumentaria a possibilidade de erro.

Para minimizar os efeitos desse paradoxo, e buscar ofertar solidez ao processo, é importante buscar parâmetros e orientações que sejam de alta confiabilidade. Essa credibilidade pode ser obtida de diversas formas. A primeira e mais elementar delas, é buscar dados, instruções e orientações que tenham sido criados por instituições sólidas e respeitadas pela comunidade internacional. Quando uma organização reconhecidamente competente fornece padrões que devem ser alcançados, sabe-se que essas orientações não serão compostas por excentricidades, ou metas impossíveis de se alcançar. Outra característica importante é a viabilidade. Não adianta fundamentar todo o embasamento em técnicas existentes em protótipos altamente experimentais que só estarão disponíveis a partir de um imaginado desenvolvimento futuro da ciência. Isso não se traduz em garantia de ocorrência. Também é interessante que os parâmetros identificados se retroalimentem ou possuam, em algum nível, sinergia. Isso se traduz em solidez, pois caso parâmetros variados, de fontes distintas, elaborados por pessoas de diversas partes do mundo, em temporalidades diferentes, se retroalimentem, se repitam, se complementem, ou reforcem as mesmas linhas gerais de ideias, isso significa que, indubitavelmente, este é um objetivo adequado a ser seguido e que deve ser, em algum momento, alcançado.

Esta seção, portanto, representará o esforço de mediar às características de uma cidade do futuro entre o que é desejável (através de normas, instruções, acordos, planejamentos), o que é esperado (cidades modelo, protótipos, e afins), e o que pode ser identificado ou deduzido diante desse quadro.

Quando se imagina as cidades do futuro, as primeiras coisas que vêm à mente são as possibilidades de futuro que são apresentadas pelo cinema com suas tecnologias: carros voadores, telefones com projeção de imagem tridimensional, vias de circulação na altura dos prédios (quando não são veículos voadores) e afins. Nesses filmes, a sociedade sempre vive em harmonia com a natureza. Alternativamente, existem filmes que são ambientados em “futuros apocalípticos”, onde as cidades são áreas cinzentas, recobertas de poluição em espessas nuvens de fumaça e o planeta está quase inabitável. Na prática, nenhum destes cenários pode ser utilizado como parâmetro de futuro, pois eles oscilam entre cenários ideais e catastróficos.

A realidade, por sua vez, não costuma ser pautada pelos extremismos da imaginação humana. Por outro lado, uma das únicas certezas que existe em relação ao futuro, é que a humanidade deve pautar seu comportamento pelo equilíbrio. Equilíbrio esse, que quando se refere à relação entre a sociedade e o meio ambiente é traduzido pela palavra sustentabilidade, ou pela expressão desenvolvimento sustentável. Portanto, é um consenso da atualidade que não é possível falar de futuro sem falar de sustentabilidade. Contudo, sustentabilidade não é o único termo usado para caracterizar como deve ser uma sociedade (e, portanto, também uma cidade!) moderna. Outro termo que cada vez ganha mais espaço é resiliência.

Uma organização chamada de *100 Resilient Cities* – “100RC”, criada pela Fundação Rockefeller, dedica-se a auxiliar as cidades para que elas se tornem mais resilientes em seus aspectos físicos, sociais e econômicos. Resiliência vem do latim *resili* que significa “saltar para trás”, e *resilere* “recuperação”. É um termo que foi primeiro adotado pela física para referir-se à propriedade que os corpos possuem de, quando submetidos a uma força, se alterarem sem que ocorra ruptura ou deformação definitiva (LOTUFO, 2016, p. 22).

100RC define resiliência como:

[...] a capacidade de indivíduos, comunidades, instituições, empresas e sistemas de uma cidade sobreviverem, se adaptarem e crescerem, não importando os tipos de estresse crônico e os choques agudos que experimentam. Os choques são tipicamente considerados desastres de eventos únicos, como incêndios, terremotos e inundações. Os estresses são fatores que pressionam uma cidade em uma base diária ou recorrente, como a falta crônica de comida e água, um sistema de transporte sobrecarregado, violência endêmica ou alto desemprego. A resiliência da cidade consiste em melhorar a cidade, tanto nos bons como nos maus momentos, em benefício de todos os seus cidadãos, particularmente dos pobres e vulneráveis (100RC, 2018) (livre tradução).

De acordo com a 100RC, sistemas resilientes possuem sete características, a saber: reflexividade, possuem recursos para alternativas estratégicas (*resourceful*, no original), inclusividade, integração, robustez, redundância e flexibilidade.

- a) *Reflexividade* significa aprender com as experiências passadas para agir de forma rápida e adequada em momentos de crise;
- b) *Recursos para alternativas estratégicas* reflete a capacidade de reconhecer modos alternativos de utilizar os recursos existentes ou obter novas fontes de recurso nos momentos de crise;
- c) *Inclusividade* é necessária, pois é através da participação ativa e continuada que se cria um senso de propriedade e pertencimento;
- d) *Integração* aparece no sentido de utilizar diversos conhecimentos de áreas múltiplas com atores distintos para agir em uma mesma situação, possibilitando uma abordagem mais completa sobre o tema;
- e) *Robustez* serve para tornar os sistemas mais resistentes a falhas, e garantir que não ocorram falhas críticas quando situações extremas ocorrerem;
- f) *Redundância* é a capacidade de sobreposição existente visando suprir eventuais carências sem a interrupção da prestação do serviço ou fornecimento do recurso em eventos extremos ou surtos de demanda;
- g) *Flexibilidade* é a capacidade de se adaptar tanto à mudança das circunstâncias, quanto a eventuais crises extremas, se fazendo valer tanto de alternativas tecnológicas, quanto de conhecimentos e práticas tradicionais (100RC, 2018).

A estrutura da resiliência urbana funciona baseada em quatro dimensões: Liderança e Estratégia; Saúde e Bem-Estar; Economia e Sociedade; Infraestrutura e Meio Ambiente. Cada uma das quatro dimensões compostas com três “guias”. *Liderança e Estratégia* são compostas por liderança e gestão eficaz, capacitação da

maior parte possível dos interessados, e promoção de planejamento integrado de longo prazo. *Saúde e Bem-Estar* são compostos por atendimento às necessidades básicas, promoção de meios de subsistência e emprego, garantia dos serviços de saúde pública. *Economia e Sociedade* são compostas por estímulos ao engajamento e coesão de comunidades, garantia de estabilidade social, segurança e justiça, e prosperidade econômica. Por fim, *Infraestrutura e Meio Ambiente* são compostos por fornecimento e melhoria de “ativos naturais e artificiais” (sistemas e processos que reduzem a vulnerabilidade física dos municípios), garantia da continuidade dos serviços críticos (serviços fundamentais/emergenciais), e fornecer comunicação e mobilidade confiáveis (100RC, 2018).

Ou seja, a resiliência não é uma atitude ou ação específica, mas um conjunto de ideias, ações, comportamentos e planejamentos que visa à adaptação das cidades para enfrentar tanto os problemas cotidianos quanto para estar preparada para situações de crise e estresse agudo. Fica evidente que as quatro dimensões que compõem o que se define por resiliência urbana (e suas respectivas “guias”) caminham em um sentido muito próximo ao do que se costuma definir por “desenvolvimento sustentável”.

Por sua vez, o conceito de desenvolvimento sustentável, originalmente, baseia-se no desenvolvimento harmônico entre três sistemas: economia, ecologia e sociedade. Além disso, este conceito também é pautado pela noção de temporalidade, pois ele defende a ideia de que a satisfação das necessidades humanas atuais, para que sejam consideradas sustentáveis, não devem comprometer a satisfação das necessidades humanas futuras (compromisso e responsabilidade intergeracional). Desta forma, analisando sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável, para termos Cidades Sustentáveis é necessário que elas sejam economicamente viáveis, ambientalmente equilibradas e socialmente equitativas.

Fazendo um paralelo entre esse conceito de resiliência e o conceito de sustentabilidade, chega-se ao seguinte resultado. Na resiliência, as “guias” liderança e estratégia são características que remetem à dimensão *polis* das cidades, mas não estão elencadas, diretamente, no tripé básico da sustentabilidade. Saúde e bem-estar são duas guias que estão inclusas, na sustentabilidade, dentro do eixo

social. As “guias” Economia e Sociedade estão, dentro do desenvolvimento sustentável, nos eixos homônimos. Por fim, as guias infraestrutura e meio ambiente referem-se ao eixo ecológico do desenvolvimento sustentável. A parte ecológica será referida neste trabalho como ambiental ou meio ambiente.

Especificamente sobre o desenvolvimento sustentável, a sua análise pode ser feita a partir de cada um dos itens do tripé básico. Sob o aspecto econômico e social, a sustentabilidade (ou a falta dela) se apresenta em diversos níveis diferenciados pelo globo terrestre. As disparidades de condição de vida entre os grupos sociais podem ser imensas, inclusive, dentro de um mesmo bairro. Quando tratamos de escala global, essas diferenças de nível de vida podem ser ainda maiores. Os aspectos econômico e social tendem a estar atrelados. É complexo imaginarmos uma situação, dentro da sociedade moderna (como ela se apresenta hoje), onde estes dois aspectos se apresentem em total desacordo, ou caminhem em sentidos opostos. Sociedades economicamente exitosas possuem condições de serem socialmente mais justas (não que isso ocorra necessariamente).

Já sob o ponto de vista ambiental, a primeira observação a ser feita é que é desarrazoado afirmar que a sustentabilidade existe em apenas uma escala – a planetária. O meio ambiente é um conjunto de sistemas integrados. O clima, por exemplo, pode sofrer variações locais (ilhas de calor, por exemplo), mas essas alterações vão, de alguma forma, interagir em escala planetária (aquecimento global). Mesmo o consumo intensivo de recursos naturais implica em danos em escala planetária, já que estes recursos, para serem produzidos, produzem algum tipo de dano, mesmo que em outro local do planeta. É de conhecimento geral que os resíduos e a poluição não respeitam fronteiras. Ou seja, é impossível que o ambiente local esteja completamente equilibrado, estando o ambiente global em uma situação de desequilíbrio. Da mesma forma, para que o ambiente em escala global esteja equilibrado, é necessário que na média os conjuntos de ambientes locais a tendência também seja para o equilíbrio.

Dessa forma, fica evidente que a sustentabilidade pode e deve ser analisada em mais de uma escala, tanto no micro, quanto no macro. O micro pode ser a menor unidade de análise de uma cidade que é uma organização ou uma edificação. O macro representa a unidade, o conjunto das estruturas, a cidade em si, ou o

conjunto das cidades (quando dispostas em fenômenos como a conurbação e a metropolização). Por outro lado, uma cidade, ou um conjunto de cidades também podem ser vistos como o micro, enquanto um estado, ou uma região podem corresponder ao macro. Contudo, para a análise da sustentabilidade de uma cidade, as escalas mais apropriadas são aquelas nas quais é possível analisar, tanto a cidade inteira como uma unidade (macro), como cada uma das partes que a compõe – as organizações e suas edificações (micro). Esta seção trabalhará com estas duas escalas. Inclusive, porque tanto as organizações (e seus edifícios) quanto às cidades funcionam de maneira análoga: consumindo recursos naturais e energia, produzem rejeitos, além de alterarem seu entorno.

Discutidas as escalas, faz-se importante, então, identificar quais são as características da sustentabilidade que são relevantes e pertinentes a estas escalas. Os conceitos de sustentabilidade atuais são muito diversos. Tradicionalmente, quando se deseja discutir sobre desenvolvimento sustentável, costuma-se utilizar as três dimensões originais: ecologia, economia e sociedade. Contudo, existem outras propostas que acrescentam outras dimensões ao desenvolvimento sustentável. Exemplo disso é a proposta de Sachs que fala em oito eixos distintos: além dos três eixos tradicionais, os eixos cultural, ecológico, territorial, político nacional e político internacional (SACHS, *apud* HANAI, 2009, p. 55 – 56). É por essa razão que se optou por referir-se ao desenvolvimento sustentável “original” como “tripé básico”.

Analisar a sustentabilidade de uma “unidade” complexa e diversa como uma cidade, ou uma região metropolitana, que podem atingir dezenas de quilômetros, não é algo fácil. A questão se torna mais complexa diante de toda essa amplitude de “sustentabilidades”. Contudo, já existem algumas iniciativas de pesquisa que caminham no sentido de mensurar a sustentabilidade de lugares. Genericamente, essas iniciativas podem ser englobadas sob o título de “sistemas indicadores de sustentabilidade”. Estes sistemas são ferramentas utilizadas para “medir o progresso em direção ao objetivo da política de desenvolvimento sustentável” (HANAI, 2009, p. 189). Os exemplos mais famosos de indicadores são a pegada ecológica e a pegada d’água (uma versão da pegada ecológica exclusiva para a avaliação em relação aos recursos hídricos). Contudo, existem inúmeros outros indicadores.

Em razão dessa diversidade de aspectos que podem ser analisados, e de indicadores existentes, costuma-se referenciar o uso de mais de um indicador para que seja possível obter uma análise com escopo maior e mais completo. Apenas para citar um exemplo dessa diversidade: o IBGE propôs a criação de indicadores de sustentabilidade. São quatro dimensões divididas em 15 temas, e cada uma delas subdividia em indicadores, totalizando 63 itens. *Dimensão Ambiental*: atmosfera; terra; água doce; oceanos, marés e áreas costeiras; biodiversidade; saneamento. *Dimensão Social*: população; trabalho e rendimento; saúde; educação; habitação; segurança. *Dimensão Econômica*: quadro econômico. *Dimensão Institucional*: quadro institucional; capacidade institucional (IBGE, 2015, p. 6 – 8).

Diante dessa diversidade, é importante destacar que ênfase maior será dada, neste trabalho, aos indicadores ambientais (ecológicos) urbanos. Isso se motiva pelo fato de que os indicadores econômicos já são demasiadamente conhecidos e explorados (Produto Interno Bruto (PIB); PIB per capita; balança comercial; superávit econômico; etc). O mesmo ocorre com parte dos indicadores sociais (Índice de Desenvolvimento Econômico (IDH) e seus subitens; Índice de Gini; crescimento da população; etc). Por sua vez, os indicadores ambientais urbanos são os que possuem a menor visibilidade, portanto os mais desconhecidos, e por isso serão os mais discutidos. Além disso, indicadores sociais e econômicos não são facilmente identificados (diretamente) na manifestação física das cidades (*urbs*). As cidades convertem os elementos que compõem estes indicadores socioeconômicos em características físicas, e estas são perceptíveis e analisáveis através do uso dos indicadores ambientais urbanos.

Os outros eixos de sustentabilidade, como as vertentes de sustentabilidade institucional ou cultural, não serão abordados. Optou-se por isso, pois estes eixos podem ser considerados demasiadamente subjetivos. Em razão disso, em muitos pontos, seria complexo de parametrizar. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que em todas as dimensões podem existir indicadores subjetivos. Pode-se citar como exemplo de um indicador de sustentabilidade ecológica que é altamente subjetivo o “grau de conservação paisagística das unidades ambientais” (HANAI, 2009, p. 254).

Sabe-se que cercear parte dos indicadores não é a forma mais adequada de se obter análise ampla. Contudo, como se trata de um primeiro esforço nesse sentido, é mais importante direcionar o foco para somente parte dos indicadores. E como forma de demonstrar o conhecimento sobre os riscos, sanando quaisquer dúvidas e debates sobre a subjetividade dos indicadores, busca-se apoio nas palavras de Hanai citando as ideias de Meadows:

Existem propósitos vitais que dependem dos indicadores subjetivos e qualitativos. A escolha de direcionar a atenção somente àquilo que é quantitativamente medível é também uma escolha subjetiva, e por isso, não prudente. Todos os indicadores são pelo menos parcialmente subjetivos. A escolha de um indicador é baseada em alguns valores, algumas intenções humanas (que direcionam ao que é importante ser medido) e por isso é inerentemente subjetiva (2009, p. 184).

Definidas as linhas gerais, inicia-se a apresentação do embasamento sobre sustentabilidade. A primeira referência que precisa ser citada quando se fala em sustentabilidade é a Agenda 21. A Agenda 21 é um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) – que ficou conhecida como Eco-92 ou Rio-92. Essa conferência foi realizada pela Organização das Nações Unidas, no ano de 1992, no Rio de Janeiro. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, a Agenda 21 pode ser definida como: “um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”¹⁷.

O Capítulo 7 da Agenda 21, de nome “Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos”, é integralmente dedicado aos assentamentos humanos. Neste capítulo definiu-se, entre outras coisas, que o objetivo dos assentamentos humanos “é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais” (AGENDA 21, 1992, p. 1). Em seguida, são apontadas as principais premissas abordadas:

- (a) Oferecer a todos habitação adequada;
- (b) Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos;
- (c) Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra;

¹⁷ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em dez 2018.

- (d) Promover a existência integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos;
- (e) Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos;
- (f) Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres;
- (g) Promover atividades sustentáveis na indústria da construção;
- (h) Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos; (AGENDA 21, 1992, p. 2).

Os pontos mais relevantes, para esta pesquisa, levantados por essas premissas são o oferecimento de habitação adequada, o manejo sustentável do uso da terra, parte do que é conhecido por saneamento básico (água, esgoto cloacal, drenagem pluvial e manejo de resíduos sólidos), sustentabilidade energética e de transportes, planejamento de assentamentos em áreas suscetíveis a desastres e sustentabilidade na indústria da construção.

Outro documento, mais recente, que também traz premissas e orientações gerais sobre o desenvolvimento sustentável e foi elaborado pela ONU é a Agenda 2030 que contém os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), divididos em 169 metas. Ainda na parte introdutória do documento, o item 34, antes dos ODS, já existe o indicativo das abordagens que esse documento se baseará:

34. Reconhecemos que o desenvolvimento urbano e a gestão sustentáveis são fundamentais para a qualidade de vida do nosso povo. Vamos trabalhar com as autoridades e as comunidades locais para renovar e planejar nossas cidades e assentamentos humanos, de modo a fomentar a coesão das comunidades e a segurança pessoal e estimular a inovação e o emprego. Vamos reduzir os impactos negativos das atividades urbanas e dos produtos químicos que são prejudiciais para a saúde humana e para o ambiente, inclusive através da gestão ambientalmente racional e a utilização segura das substâncias químicas, a redução e reciclagem de resíduos e o uso mais eficiente de água e energia. E vamos trabalhar para minimizar o impacto das cidades sobre o sistema climático global. Vamos também ter em conta as tendências e projeções populacionais nas nossas estratégias de desenvolvimento e políticas urbanas, rurais e nacionais (AGENDA 2030, 2015, p. 12).

Percebe-se que alguns itens são recorrentes, como a questão da água, energia e os resíduos. Contudo, outros temas, mais novos, também estão inclusos, como o impacto das cidades no sistema climático global, além de preocupações específicas, como o uso de substâncias químicas nos processos produtivos.

Esse rol de preocupações está subdividido entre os 17 objetivos:

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos (*);

Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015, p. 18 – 19).

Cada um dos objetivos é composto por inúmeras metas, em um total de, já citadas, 169 metas. As metas estão organizadas da seguinte forma: as que compõem o primeiro objetivo são precedidas do algarismo “1”, um ponto, e após o ponto o número da meta, que é sequencial e crescente. Todos os objetivos seguem o mesmo sistema. Ex: 1.1; 1.2, 1.3, e assim sucessivamente. Logo, a meta número

um do objetivo 17 será apresentada como 17.1. Os pontos mais importantes de serem analisados neste trabalho estarão destacados em **negrito**.

Algumas metas que são pertinentes de serem analisadas:

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o **acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade**, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças (ONU, 2015, p. 19).

A meta 1.4 cabe ser destacada por salientar que todos devem ter acesso aos serviços básicos, e a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade. De fato, são as condições primordiais: acesso à terra, tanto para garantir a possibilidade das pessoas de poderem se fixar ao espaço, quanto pela garantia mínima de condição de vida, que é possuir um local de moradia. Possuir, de fato, pois a meta fala em garantia da propriedade. O acesso a serviços básicos é importante, pois não realiza a distinção entre quais espaços devem garantir o acesso a estes serviços. Logo, independentemente de tratar-se de uma zona urbana, ou rural, as pessoas devem possuir o acesso a estes serviços essenciais. Desta forma, modelos ou critérios de classificação que utilizam a existência de infraestrutura estão em desacordo com o que a ONU define de parâmetros para “cidades sustentáveis”, ou o que se procura identificar, neste trabalho, como uma “cidade do futuro”.

2.4 Até 2030, garantir **sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes**, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de **adaptação às mudanças climáticas**, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo (ONU, 2015, p. 20).

Esta meta orienta questões relativas à produção de alimentos, indicando que devem ser implementadas práticas resilientes, com produção sustentável de alimentos e capacidade de adaptação às mudanças climáticas. Grande parte da produção de alimentos, em larga escala, da atualidade está em desacordo com o que está descrito nessa meta. São práticas pouco sustentáveis desde a escolha do local de plantio (muitas vezes, em regiões contraindicadas em virtude da supressão do bioma local, ou da baixa produtividade do solo, como na região amazônica), a

forma como é praticada a agricultura (uso excessivo de agrotóxicos e aditivos químicos), distanciamento entre o local de produção e de consumo, entre outros.

Por outro lado, fala-se bastante, na atualidade, na prática da agricultura urbana. Os benefícios da agricultura urbana (“intraurbana”, ou “periurbana”) são diversos como, por exemplo, a melhoria da paisagem urbana, melhoria da biodiversidade e do microclima local (aumento da umidade, redução das ilhas de calor), permeabilização do solo, diminuição do escoamento superficial da água, aumento da infiltração, aumento do tempo de concentração da água na bacia hidrográfica, diminuição do desperdício e das perdas dos alimentos (menos tempo de transporte, armazenamento até a distribuição), barateamento dos produtos (menor gasto com transporte, vendas mais baratas. Quando a produção é coletiva, às vezes não existe custo de aquisição, somente de produção), redução na produção de resíduos e nos gases estufa (produção local, demanda menos transporte, menos embalagens, e consumo de resíduos orgânicos na forma de adubo), revitalização de áreas ociosas e fortalecimento das relações sociais (cultivo compartilhado em áreas abandonadas/subutilizadas), etc.

Outro ponto importante é a melhoria no balanço entre a entrada e saída de recursos. Tradicionalmente, as áreas urbanas são espaços de consumo de recursos naturais que são produzidos fora destes espaços, e de produção de resíduos que são levados para fora das áreas urbanas. Isso gera um desequilíbrio no consumo de energia, matéria-prima e recursos. A agricultura urbana é um dos meios de buscar reduzir esse desequilíbrio, fazendo com que se produzam coisas internamente, reduzindo a demanda externa de recursos e matérias-primas. Além de redução na entrada de insumos, também colabora com a diminuição dos resíduos: a quantidade de resíduos levada para fora da cidade é menor, pelo uso de parte do lixo orgânico, em composteiras, para ser reaproveitado como adubo. Por fim, a depender do tipo de prática da agricultura urbana, ela ainda pode colaborar na geração de emprego e renda.

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a **saneamento** e higiene adequados e equitativos **para todos**, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.

6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, **reduzindo à metade** a proporção de **águas residuais**

não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.

6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a **eficiência do uso da água** em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água (ONU, 2015, p. 25).

Estas três metas tratam do uso da água. Corroboram com o que foi dito na meta 1.4, sobre o acesso a serviços básicos. Dessa forma, os argumentos utilizados para justificar aquela meta podem ser aplicados a esta. Aqui está apenas especificado qual o caminho a ser traçado: acesso a saneamento para todos, reduzir pela metade as águas residuais não tratadas e melhorar a eficiência no uso da água. A melhoria da eficiência do uso da água poderia ser alcançada, também em parte, pelo reaproveitamento das águas das chuvas nas edificações, e nas hortas urbanas. Sabe-se que na atualidade o maior consumidor de água potável no planeta é a agricultura. Dessa forma, melhorar o aproveitamento das águas pluviais urbanas e reduzir a demanda de água na produção agrícola externa também são formas de buscar uma melhor eficiência no uso das águas.

7.1 Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a **preços acessíveis** a serviços de **energia**.

7.2 Até 2030, aumentar substancialmente a participação de **energias renováveis** na **matriz energética global**.

7.3 Até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da **eficiência energética**.

7.b Até 2030, expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de **serviços de energia modernos e sustentáveis** para todos nos países em desenvolvimento, particularmente nos países menos desenvolvidos, nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respectivos programas de apoio (ONU, 2015, p. 26).

Estas três metas dedicam-se aos recursos energéticos. Fala-se em energia a preços acessíveis, em eficiência energética, com tecnologias modernas e sustentáveis, com o aumento da participação de energias renováveis na matriz energética global. Essas questões abordam, indiretamente, a questão da geração distribuída de energia elétrica. A geração distribuída, nas palavras do Instituto Nacional de Eficiência Energética (INEE) é: “a geração elétrica realizada junto ou próxima do(s) consumidor(es) independente da potência, tecnologia e fonte de energia”¹⁸. Os benefícios da geração distribuída são diversos, entre os quais se

¹⁸ Disponível em: <http://www.inee.org.br/forum_ger_distrib.asp>. Acesso em dez de 2018.

podem citar: “adiamento de investimentos em expansão dos sistemas de transmissão e distribuição, o baixo impacto ambiental, a redução no carregamento das redes, a minimização das perdas e a diversificação da matriz energética” (ANEEL, 2018).

A melhoria da eficiência energética pode ser alcançada, entre outras formas, com a melhoria do isolamento térmico/eficiência térmica das construções, através de usos de tecnologias e materiais adequados ao clima local, melhor aproveitamento da iluminação natural, melhoria da eficiência dos aparelhos, etc.

O objetivo de número 11 trata, especificamente, das cidades. As metas que cabem destaque, deste objetivo, são as seguintes:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos **serviços básicos e urbanizar as favelas**.

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a **sistemas de transporte** seguros, **acessíveis, sustentáveis** e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da **expansão dos transportes públicos**, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

11.3 Até 2030, aumentar a **urbanização inclusiva e sustentável**, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

11.6 Até 2030, **reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades**, inclusive prestando **especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos** municipais e outros.

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a **espaços públicos** seguros, inclusivos, acessíveis e **verdes**, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre **áreas urbanas, periurbanas e rurais**, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a **eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas**, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, **para construções sustentáveis e resilientes**, utilizando materiais locais (ONU, 2015, p. 30 – 31).

Novamente, as metas tratam da questão do acesso aos serviços básicos, mas, além disso, ainda é citada a urbanização das favelas. Essa meta retroalimenta

o que já foi dito anteriormente, sedimentando por completo a questão enganosa da correlação entre inexistência de infraestrutura e áreas rurais. O próximo ponto aborda a questão da mobilidade urbana, com o incentivo do uso de meios de transporte sustentáveis e a expansão do transporte público, em detrimento dos transportes particulares e individuais. Em diversas metas ainda são citadas as questões da sustentabilidade e da resiliência: seja através dos transportes, das edificações, da redução das causas das mudanças climáticas, etc. A meta que cita os espaços públicos verdes, a gestão de resíduos, e a melhoria da qualidade do ar retroalimenta o tema das hortas urbanas e do melhor aproveitamento dos espaços públicos. Por fim, é válido chamar atenção para o fato de que a meta 11.a acaba por citar as áreas de forma diferenciada, classificando-as em urbanas, periurbanas e rurais. Apesar de não conceituar especificamente cada uma destas áreas, o texto por si é um indicativo de que, na visão dos autores, pode-se facilmente diferenciar as áreas urbanas das rurais, mas que a área de contato entre elas não é de fácil delimitação, portanto é identificada como uma zona de transição.

12.2 Até 2030, alcançar a **gestão sustentável** e o **uso eficiente dos recursos naturais**.

12.5 Até 2030, **reduzir** substancialmente a **geração de resíduos** por meio da **prevenção, redução, reciclagem e reuso** (ONU, 2015, p. 31).

Estas duas metas são um reforço de outras metas citadas anteriormente, falando sobre o uso eficiente dos recursos naturais – que pode ser alcançado através da redução do consumo de alimentos produzidos externamente, pela melhoria da eficiência energética e uso de fontes alternativas de energia, pelo incentivo aos transportes alternativos e transportes públicos de massa, pelo melhor aproveitamento do uso da água, etc. Ainda cita, especificamente, a geração de resíduos que seria reduzida a partir do já citado aproveitamento de parte dos resíduos orgânicos nas hortas urbanas. De certa forma, estas características são “transversais” a tudo que já foi abordado. Contudo, o fato de terem sido citadas nominalmente reforça a importância que estes tópicos possuem.

13.2 Integrar **medidas da mudança do clima** nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais.

13.3 Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre **mitigação, adaptação, redução de impacto** e alerta precoce da **mudança do clima** (ONU, 2015, p. 32).

Por fim, estas duas últimas metas avaliadas dos ODS versam sobre as mudanças climáticas. As mudanças climáticas são contempladas de forma indireta em diversas outras metas já citadas. A melhoria de práticas da agricultura, produção e consumo de energia, transportes, eficiência energética, uso sustentável de recursos, etc, corroboram para a mitigação das mudanças do clima. Outras práticas como a manutenção/aumento de áreas permeáveis utilizadas para a prática de agricultura urbana, por exemplo, são formas de adaptação que auxiliam na redução de impactos causados pelas mudanças climáticas. Ou seja, este também é um tema que pode ser identificado transversalmente, mas que devido a sua importância crescente na atualidade, não poderia deixar de ser citado nomeadamente.

Além destes documentos da ONU, também existem publicações nacionais que abordam o tema. O Ministério do Meio Ambiente lançou, em 2011, um relatório denominado “Elaboração de proposta de diretrizes ambientais para o desenvolvimento de Cidades Sustentáveis no Brasil”. Este trabalho apresenta alguns temas identificados como essenciais para a constituição de uma cidade sustentável. São 11 os temas trabalhados:

- (i) planejamento urbano e uso sustentável do solo;
- (ii) mobilidade urbana;
- (iii) proteção e valorização de áreas naturais (áreas verdes e públicas);
- (iv) conservação de água, recursos naturais e energia;
- (v) construções sustentáveis;
- (vi) padrões de produção e consumo sustentável;
- (vii) saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e manejo de águas pluviais);
- (viii) medidas voltadas para a adaptação das cidades aos impactos decorrentes da mudança do clima;
- (ix) qualidade do ar;
- (x) poluição sonora;
- (xi) gestão integrada (MMA, 2011, p. 15).

Os eixos de análise propostos pelo trabalho publicado pelo MMA são bastante amplos. Novamente, a questão do saneamento básico é tratada como fundamental. Por se tratar de uma pesquisa relativamente recente, já inclui um tópico exclusivo para os efeitos das mudanças climáticas nas cidades. Vale chamar atenção,

também, para o fato de que a sustentabilidade é destacada, não somente nas construções e no planejamento do uso do solo e dos recursos, mas também nos aspectos de consumo e produção. É um indicativo de uma mudança na forma de pensar a vida em sociedade, não ficando apenas em medidas paliativas que tem o poder de protelar os problemas socioambientais.

O Quadro 4 reúne todos os eixos temáticos trabalhados pelo Capítulo 7 da Agenda 21 (o que trata dos assentamentos humanos), os eixos temáticos trabalhados pelo relatório Cidades Sustentáveis no Brasil, e alguns tópicos que foram destacados como pertinentes para a realização deste trabalho extraídos da Agenda 2030. Alguns itens constantes no quadro não foram destacados nesta pesquisa, mas foram colocados na tabela somente para efeito de mencionar sua existência enquanto equivalentes. A única ressalva feita em contrário é para o item da linha 11, poluição do ar, que não foi, sequer, citado na Agenda 2030. Ainda sobre lacunas, é importante destacar que na Agenda 21 também não existe nenhuma citação ao termo mudanças climáticas dentro do tópico cidades, apesar do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) existir desde 1988, e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) que originou o Protocolo de Quioto.

Sobre os demais itens, percebe-se que o quadro possui várias equivalências ou correspondências inequívocas e/ou nominais. Claro que não se pode esquecer que a Agenda 2030 é um documento sucessor da Agenda 21, e que herdou questões que já eram abordadas anteriormente. Também não se pode desconsiderar o fato de que em razão de o Brasil ser signatário de normas, documentos, tratados e protocolos internacionais, as leis, regulamentações e orientações técnicas criadas no país acabam por possuir a mesma estrutura, ou possuírem as mesmas normas gerais.

Mas todos estes indicativos também possibilitam que se estabeleça um raciocínio: se todas estas linhas gerais de raciocínio perduram por mais de três décadas sem haverem caducado nem recuado, significa que são problemas/questões que permanecem atuais, não solucionadas e inquestionáveis em sua relevância. Por fim, independentemente das especificidades de cada local, os temas principais são os mesmos, com maior ou menor ênfase em algum ponto.

Quadro 4 Comparativo: Agenda 21 x Cidades Sustentáveis no Brasil x Agenda 2030

	Agenda 21	Cidades Sustentáveis no Brasil	Agenda 2030
1	(a) Oferecer a todos habitação adequada	(v) construções sustentáveis	1.4 Propriedade da Terra; 11.1 Serviços básicos e urbanizar favelas.
2	(b) Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos	(iii) proteção e valorização de áreas naturais (áreas verdes e públicas)	11.3 Urbanização inclusiva e sustentável, planejamento e gestão de assentamentos humanos
3	(c) Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra	(i) planejamento urbano e uso sustentável do solo	2.4 Alimento e qualidade da terra; 15.3 Desertificação e solo degradado.
4	(d) Promover a existência integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos	(iv) conservação de água, recursos naturais e energia; (vii) saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e manejo de águas pluviais)	6.2 Saneamento; 6.3 Redução de águas residuais; Eficiência no uso da água
5	(e) Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos	(ii) mobilidade urbana; (iv) conservação de água, recursos naturais e energia	7.1 Preços acessíveis de energia; 7.2 Energias Renováveis; 7.3 Eficiência Energética; 7.b Serviços de energia modernos e sustentáveis; 11.2 Sistemas de transporte.
6	(f) Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres	(v) construções sustentáveis	11.1 Urbanizar as favelas; 11.3 Urbanização inclusiva e sustentável
7	(g) Promover atividades sustentáveis na indústria da construção	(iii) proteção e valorização de áreas naturais (áreas verdes e públicas); (v) construções sustentáveis; (vi) padrões de produção e consumo sustentável	11.6 Reduzir o impacto negativo per capita das cidades; Outros não citados no texto.
8	(h) Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos	(xi) gestão integrada	Metas dispostas nos ODS 16 e 17.
9	Sem equivalente específico	(viii) medidas voltadas para a adaptação das cidades aos impactos decorrentes da mudança do clima	13.2 e 13.3 Mudanças do clima: adaptação, mitigação, redução.
10	Sem equivalente específico	(ix) qualidade do ar	11.6 Reduzir os impactos na qualidade do ar
11	Sem equivalente específico	(x) poluição sonora	Não citado na Agenda 2030

Fonte: AGENDA 21 (1992), MMA (2011), AGENDA 2030 (2015). Organização: Gabriel Sakakibara, 2018.

Avançando na escolha dos parâmetros que devem ser considerados relevantes para a caracterização de uma “cidade do futuro”, percebe-se que ela deverá contar com habitações adequadas, com amplo saneamento básico, com materiais sustentáveis, que prezem pela eficiência energética e do uso da água. Estas medidas auxiliam na redução dos impactos causados ao ambiente, incluindo os oriundos da geração de resíduos.

Considerando outros aspectos transcendem as questões físicas e influenciam também os aspectos comportamentais humanos, percebe-se um direcionamento para que os espaços urbanos estimulem a convivência entre as pessoas, através da maximização do aproveitamento do uso dos espaços públicos, e da efetiva ocupação da infraestrutura já existentes. Esses aspectos reforçam a dimensão *civitas*.

Essa integração deve ocorrer tanto em virtude do uso efetivo de praças e parques urbanos para atividades de lazer, quanto pela produção/coleta/comercialização de alimentos. Além disso, o estímulo para o convívio social também deve ser gerado pela ampla oferta de transporte público de qualidade, e pela oferta de espaços para que sejam utilizados meios alternativos de deslocamento, como vias amigáveis aos pedestres e espaços adequados aos ciclistas, patinadores e afins. Dessa forma, a cidade contará sempre com o fluxo de pessoas, tornando os espaços mais seguros, efetivamente úteis e ocupados.

Existe ainda a sustentabilidade da cidade de forma geral. Primeiro, fala-se em urbanização inclusiva e sustentável. A garantia de que todos os membros da sociedade tenham acesso aos mesmos direitos básicos, de forma igualitária. Da mesma forma que os espaços públicos, citados em outro item: eles também devem ser inclusivos e acessíveis a todos. Em outro eixo temático ainda fala-se na valorização das áreas verdes e públicas, garantindo que exista um equilíbrio entre os espaços construídos, e as áreas naturais ou outras áreas verdes. Estas áreas verdes, por sua vez, auxiliam na consecução de outras metas como no auxílio à mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, a melhoria do manejo de águas pluviais, espaços de convivência e integração, etc.

As áreas verdes, se utilizadas como espaços onde se pratica a agricultura urbana, também podem melhorar a eficiência no uso dos recursos naturais,

diminuindo a distância entre a produção de alimentos e a cadeia de consumidores. Os aspectos qualitativos também são beneficiados, com a melhoria da qualidade do ar e da gestão dos resíduos sólidos. Todos estes efeitos aqui reafirmados auxiliam a redução dos impactos ambientais negativos *per capita* das cidades. Essa última meta, que de certa forma engloba todas as outras.

Concluída a análise da cidade como unidade, é necessário iniciar a abordagem das partes que compõem a cidade: suas edificações. Os parques, praças e espaços públicos, como não podem existir fora do contexto de cidade, foram analisados como fazendo parte deste grupo.

Para avaliar a escala micro foram utilizados os parâmetros oriundos das certificações ISO (*International Organization for Standardization*) 14001:2015 e LEED (*Leadership in Energy and Environment Design*). Ambos os sistemas se baseiam no desenvolvimento sustentável, e são compostos por itens obrigatórios e itens eletivos. A escolha destas duas “certificações” como parâmetros de critérios pode ser feita, pois são dois parâmetros de reconhecimento internacional, ambos fundamentados na sustentabilidade, além de serem parâmetros bem aceitos pelo mercado. A aceitação ocorre tanto em nível operacional (não são alterações impossíveis de serem aplicadas ou funcionais), quanto economicamente (a obtenção e aplicação destes certificados gera, pelo menos em um primeiro momento, um aumento de custo de produção. Contudo, além de, em curto prazo, não inviabilizar a operação das organizações, em longo prazo agrega valor aos produtos).

A ISO é uma organização internacional de padronização que aprova normas internacionais (normas técnicas, de classificação e de procedimento) em um grande número de áreas de interesse econômico e técnico. A norma ISO 14001 tem como objetivo capacitar organizações formas de proteger o meio ambiente e possibilitar a busca do equilíbrio das condições ambientais com as necessidades socioeconômicas através de Sistemas de Gestão Ambiental (SGA). Os SGA's objetivam auxiliar as empresas a identificarem, gerenciarem, monitorarem e controlarem questões ambientais **de maneira holística** (ABNT, 2015, p. 3, grifo do autor).

A norma ISO 14001:2015 utiliza o conceito de “*aspecto ambiental*” que são “elementos das atividades, produtos ou serviços de uma organização, que interage

ou pode interagir com o meio ambiente” (ABNT, 2015, p. 3). É importante analisar os aspectos ambientais, pois é a partir deles que podem ser identificados os impactos ambientais. A norma salienta que é importante considerar os seguintes aspectos ambientais: emissões para o ar; lançamentos em água; lançamentos em terra; uso de matérias-primas e recursos naturais; uso de energia; emissão de energia (por exemplo, calor, radiação, vibração (ruído) e luz); geração de rejeito e/ou subprodutos; uso do espaço (ABNT, 2015, p. 27).

Grande parte dos itens considerados como aspectos ambientais pela norma ISO 14001:2015 era presumível: analisar como o funcionamento de uma organização pode afetar a água, o ar, o solo, os rejeitos, o consumo de recursos naturais ou o consumo de energia são tipos de efeitos costumeiramente avaliados. Chama atenção que entre aspectos ambientais esteja o “uso do espaço”. Este item passou a ser considerado a partir da terceira edição desta norma, já que a segunda (publicada em 2004 e válida até 2005) não considerava este item. Somente através do texto da norma não é possível identificar que tipo de análise será realizado neste item. Contudo, podem-se imaginar algumas possibilidades de análise como a função social propriedade no espaço, ou qual o tipo de interação entre as atividades exercidas pela organização e a comunidade local.

A norma exemplifica formas de como avaliar a relação dos aspectos ambientais com as atividades, produtos ou serviços da organização. Alguns exemplos citados: analisar a aquisição de matérias-primas, incluindo a extração; transporte de produtos e prestação de serviços, incluindo a embalagem; armazenamento, uso e tratamento pós-uso dos produtos; gestão de rejeitos, incluindo a reutilização, recuperação, reciclagem e disposição (ABNT, 2015, p. 28).

Em síntese, a análise da norma ISO 14001:2015 pode ser feita de maneira análoga a forma como foi analisada a cidade: qual a quantidade e que tipo de recursos externos estes entes necessitam para funcionar? Qual o tipo e a quantidade de rejeitos são gerados e qual a destinação deles? Qual a origem de recursos naturais e dos recursos energéticos produzidos? Como estes entes interagem com a comunidade local? Como é realizado o transporte de funcionários, insumos e produtos? Seguindo o critério ISO 14001, respondidas estas questões, será possível avaliar qual o nível de sustentabilidade de uma organização.

A certificação LEED é uma documentação internacional criada pelo *United States Green Building Council* (USGBC), no ano de 1993, buscando orientar as construções civis em busca de um caminho mais sustentável. De acordo com a própria USGBC, LEED é o sistema de classificação de “edifícios verdes” mais utilizado no mundo, fazendo-se presente em mais de 160 países ao redor do mundo. Seguindo as mesmas características das definições de “desenvolvimento sustentável”, o LEED também atua em três frentes: econômica, social e ambiental. Atualmente, a certificação LEED está em sua quarta versão (LEED v 4). A GBC possui representação no país através da GBC Brasil.

Na avaliação das certificações LEED é considerado todo o ciclo de vida do empreendimento, desde a concepção, passando pela construção, operação, e até o descarte dos resíduos ao final da vida útil. São oito os grupos de critérios de utilizados para avaliar uma construção: espaço sustentável, eficiência do uso de água, energia e atmosfera, materiais e recursos, qualidade ambiental interna, inovação e processos, localização e transporte, e créditos de prioridade regional.

Os grupos de critérios utilizados pelo LEED também consideram os itens básicos das questões ambientais: água, ar, energia, insumos e recursos. Chama atenção a existência de alguns outros critérios, como localização e transporte, sustentabilidade do espaço, qualidade ambiental interna, inovação e processos além de existir um item que contemple as prioridades regionais.

Quanto à sustentabilidade do lote, são avaliados pontos como a acessibilidade aos transportes públicos, meios de transporte alternativos, incentivo a criação de áreas abertas, etc. Abordando a qualidade das áreas internas, são valorizados os materiais utilizados, se são materiais com baixas emissões de poluentes, a manutenção de áreas de iluminação natural e vista externa, a integração das áreas internas com o ambiente externo, entre outros. Por fim, são prediletas as soluções tecnológicas inovadoras e que melhorem o desempenho da edificação. Bastante interessante, também, é a existência de um critério que privilegie os projetos que concentram esforços em resolver as prioridades ambientais locais.

Analisando-se as informações do Quadro 5 observa-se que as certificações são “concordantes” sobre uma série de fatores analisados, possibilitando concluir

que nenhum destes fatores é algo descabido ou inaplicável, inclusive economicamente. Existem apenas dois itens **sem** paralelo, que se referem à inovação e processos e à observância das prioridades regionais. De certa forma, estes itens sem paralelo até podem ser contemplados dentro dos demais.

Quadro 5 Comparativo: ISO 14001:2015 x LEED v 4

ISO 14001:2015	LEED v 4
Uso do espaço	Espaço sustentável
Emissões para o ar; uso de energia;	Energia e atmosfera
Lançamentos em água	Eficiência do uso de água
Transporte de produtos e prestação de serviços	Localização e transporte
Uso de matérias-primas e recursos naturais; matérias-primas, incluindo a extração	Materiais e recursos
Armazenamento, uso e tratamento pós-uso dos produtos; gestão de rejeitos, incluindo a reutilização, recuperação, reciclagem e disposição; geração de rejeito e/ou subprodutos; emissão de energia (por exemplo, calor, radiação, vibração (ruído) e luz);	Qualidade ambiental interna; alguns itens especificados dentro da tipologia "materiais e recursos" referentes ao manejo de materiais durante a obra
Lançamentos em terra	Dentro da tipologia "Espaço sustentável", item de remediação de áreas contaminadas
Sem similares	
-	Inovação e processos; e créditos de prioridade regional

Fontes: ABNT (2015), GBC (2018). Organização: Gabriel Sakakibara, 2018.

As duas certificações apresentam preocupações com relação ao espaço, em si. Se o lote cumpre a função social da propriedade, como ele se relaciona com o entorno e com o meio ambiente. Em relação ao ar e à água, trata-se de uma visão parecida, com uma pequena diferença no momento do ciclo. Em relação à água: as edificações preocupam-se com o não desperdício da água (não gerar a demanda), já as empresas visam à redução nos lançamentos (ou seja, de poluente, pós-uso da água). Sobre os recursos energéticos a preocupação é a mesma: reduzir a quantidade de energia consumida, melhorando a eficiência, e buscando meios menos poluentes. Da mesma forma como ocorrem na busca por materiais e recursos: existe a preocupação em consumir recursos e matérias-primas com certificação de origem, e que causem a menor quantidade possível de poluição em sua fabricação. A redução do lançamento de poluentes em terra possui certa similaridade com a remediação de áreas contaminadas, quando da escolha de um lote em que o solo possua estas características. O transporte, para ambos, visa à

redução de distâncias entre local de produção e consumo, além de buscar meios de transporte menos poluentes.

Então, analogamente, quanto menor o consumo de recursos naturais e a produção de poluentes/resíduos, maior será a sustentabilidade da organização/edifício. Além disso, também fica claro que boa parte dos recursos naturais consumidos, via de regra, não são produzidos na cidade. Da mesma forma que ocorre com os resíduos e a poluição gerada, já que os resíduos costumam ser transportados para fora do município, e a poluição não se atém aos limites territoriais. Por isso a importância dada à questão dos transportes.

Comparando os itens constantes no Quadro 4 e no Quadro 5, retirando os itens redundantes e inadequados, chegou-se a síntese apresentada no Quadro 6.

Quadro 6 Elementos da Sustentabilidade Urbana

EIXO	CARACTERÍSTICAS
Espaço	propriedade da terra e uso do solo e do espaço
Energia	produção, distribuição e eficiência energética (equipamentos e materiais)
Água	saneamento básico, manejo de águas pluviais, redução de águas residuais, otimização
Resíduos	redução da produção de resíduos, reutilização, reciclagem, produção cíclica
Mobilidade	reduzir deslocamentos (pessoas e recursos), transportes alternativos/sustentáveis
Recursos	buscar autossuficiência, menor entrada de fontes externas, recursos sustentáveis
Resiliência	inclusividade, adaptação, gestão

Elaboração: Gabriel Sakakibara, 2019.

Para tornar mais didática a análise de quais tipos de direcionamentos, impactos e modificações a sustentabilidade pode encaminhar para as cidades do futuro, estas análises serão compiladas por **eixo** e avaliadas em relação a cada uma das dimensões das cidades que seja pertinente.

- **ESPAÇO**

Espaços e *Urbs*

A primeira questão relacionada ao espaço é a propriedade da terra. A propriedade implica na fixação do Homem ao solo nos espaços rurais. Sem ter a posse da terra, o Homem torna-se mais propenso a migrar para as cidades. Nos espaços urbanos a propriedade da terra está diretamente relacionada (atrelada) com

a sustentabilidade do uso do espaço. É difícil alcançar um alto índice de espaços sustentáveis urbanos com grande parte da população ocupando os chamados “aglomerados subnormais”. Áreas essas onde, muitas vezes, não existe infraestrutura mínima para conceber a habitação humana.

Outra possibilidade de pensar a sustentabilidade do espaço está relacionada ao tipo de uso/aproveitamento dos lugares. Espaços sustentáveis devem prever usos múltiplos. Essa assertiva é válida tanto para o macro (um bairro, por exemplo), quanto para o micro (uma edificação ou praça). O uso múltiplo dos bairros, por exemplo, implica na circulação de pessoas em horários diversos. Uma área dedicada somente ao uso comercial, por exemplo, pode tornar-se subaproveitada (e insegura, inclusive) em momentos de menor movimento, como nos domingos ou feriados. Por não possuir outros usos, como habitação, ainda contribui para que exista um fluxo e concentração de pessoas somente em momentos específicos, causando problemas na mobilidade (engarrafamentos, falta de vagas para estacionamento) e gerando a necessidade de deslocamento cotidiano das pessoas até estas regiões. Por outro lado, os bairros dedicados somente à moradia carecem da oferta de serviços, fazendo com que as pessoas tenham que se deslocar para realizar quaisquer outras atividades. Dessa forma, tanto um quanto o outro bairro concentram as pessoas em determinados horários, e ficam vazios ou quase isso, em outros.

Ainda em relação à *urbs*, mas analisando o micro, o uso múltiplo dos espaços também implica em sustentabilidade. Um edifício pode ser apenas uma estrutura inerte e dependente, ou pode ser estrutura colaborativa para a qualidade de vida no espaço urbano. Um telhado pode ser apenas um teto, mas também pode ser um espaço dedicado à agricultura, reduzindo a necessidade de um controle interno artificial de temperatura, reduzindo a demanda por alimentos vindos de fora da cidade e contribuindo ainda para a redução do escoamento superficial gerado pelas chuvas. Pode ainda ser uma área dedicada a produção de energia, aumentando a participação de energias limpas e renováveis na matriz energética local, além de, também, reduzir a dependência de recursos externos. Da mesma forma parques públicos, praças e terrenos baldios: caso estas áreas sejam utilizadas, também, para outros fins como a produção de alimentos, de energia, etc.

De forma geral, percebe-se uma tendência ao aumento de áreas verdes e à redução de áreas cobertas por concreto e asfalto nas ruas, nos pátios e jardins das casas e edifícios, trazendo seus inúmeros benefícios como a melhoria do clima urbano, aumentando a quantidade de água que infiltra no solo, e reduzindo outros problemas ambientais, como o aquecimento global antrópico.

Espaços e *Civitas*

O uso múltiplo dos espaços urbanos possibilita que a convivência entre as pessoas seja ampliada. Um bairro com uso múltiplo possibilita que pessoas de diferentes meios convivam, promovendo a diversidade (classes sociais diferentes, atividades, culturas, faixas etárias, etc.). Ao contrário, por exemplo, dos grandes condomínios fechados de altíssimo padrão, que inibem a convivência dos moradores com as pessoas “de fora”, por possuírem escolas, comércio, atividades de lazer e serviços estabelecidos dentro dos limites condominiais.

Outro bom exemplo é o uso múltiplo de uma praça como espaço de lazer e como espaço de produção agrícola, permitindo que as pessoas criem novos hábitos, como a produção coletiva de alimentos. Mesmo que as pessoas não participem diretamente da produção de alimentos, a aproximação entre os produtores e os consumidores permite o estreitamento de laços. Além do estreitamento de relações, permite desenvolvem-se outras formas de economia (colaborativa, criativa, social/solidária). Por fim, a mudança de comportamento sintetizada em uma palavra: a mudança do privado para o coletivo. Os espaços utilizados não precisam mais ser individuais (a “carência” de espaços nas áreas urbanas – principalmente nas áreas nobres – faz com que o custo do solo urbano eleve-se demasiadamente para manter o uso privativo, o que gera a redução dos espaços privados). Essa mudança de comportamento pode ser visualizada tanto em espaços comerciais, quanto em espaços domiciliares.

Nos espaços comerciais, empresas embrionárias (*startups*), e empresas que lidam com o uso da criatividade (*design*, tecnologia e inovação, comunicação, etc.) se beneficiam de compartilharem de espaços criativos. Estes ambientes de *coworking* potencializam as buscas pela oferta de soluções inovadoras em suas

áreas de atuação. Entretanto, não são apenas nos espaços comerciais que podem ser delineadas essas mudanças. Nos ambientes residenciais também ocorre à ampliação paulatina dos espaços coletivos, em detrimento dos espaços privativos. Áreas de lazer, ambientes de permanência ou mesmo espaços de trabalho e serviços são oferecidos cada vez fora da unidade habitacional, em espaços de uso coletivo dentro do edifício, ou do condomínio. Dessa forma, criam-se os espaços *gourmet*, salas de cinema, lavanderias coletivas, *coworking*, brinquedotecas, entre outros. Essa infinidade de novos ambientes coletivos direcionam as pessoas ao convívio social, possibilitando a criação e ampliação da convivência.

- **ENERGIA**

Energia e *Urbs*

A questão energética é importante, pois dependendo da configuração da matriz energética local, essa pode ser uma das principais fontes de impactos ambientais. Além disso, a sociedade moderna está cada vez mais dependente do consumo de energia. Estudos mostram que a disponibilidade energética está diretamente associada com o crescimento econômico. Dessa forma, não se pode falar em sustentabilidade urbana sem considerar as fontes de energia.

Uma matriz energética mais limpa e renovável (sustentável) é o primeiro passo a ser dado. A redução da dependência de energias derivadas das fontes de combustível fósseis (tanto a gasolina para o setor de transportes, quanto o gás e o carvão para produção de energia elétrica) é muito importante nesse sentido, mas não é a única fonte de energia que pode ser repensada. As usinas hidrelétricas, termoelétricas e nucleares (métodos mais difundidos/predominantes de geração de energia) demandam grandes áreas para a instalação da planta da fábrica, e/ou para a formação da barragem, criando superfícies de alagamento colossais, e as vezes ainda demandam uma grande área de isolamento por questões de segurança (como no caso das nucleares).

Somam-se a isso os subprodutos desses métodos de geração de energia: o resíduo nuclear que demanda cuidados especiais para o armazenamento, e os gases estufa liberados na atmosfera pela queima de combustíveis fósseis, pela

decomposição da matéria orgânica remanescente no local da barragem (após a retirada das árvores), e ainda pela liberação do carbono existente no solo.

Caso todos esses fatores já não fossem suficientes, o distanciamento necessário entre as fontes de produção e de consumo dessa energia elétrica ainda fazem com que seja necessária a construção de grandes redes de distribuição. Esse processo implica em uma perda considerável de energia. Tudo isso resulta no aumento do custo da energia. Sob o viés da sustentabilidade, ainda se associa a estes fatores a questão da dependência de recursos externos – nesse caso, a energia – que é produzida integralmente fora da cidade.

Por outro lado, as chamadas “energias alternativas” possibilitam uma mudança de paradigma com novas formas de organização para a produção de energia elétrica: implantar a, já citada, “geração distribuída”. A geração distribuída de energia elétrica permite que os consumidores vendam para a concessionária a energia elétrica por eles produzida que não foi consumida. A produção de energia, por parte dos consumidores finais, pode ser realizada através da captação de energia solar ou de energia eólica, por exemplo. Os telhados das casas e dos edifícios podem se transformar em micro usinas de geração de energia elétrica de fontes renováveis. Os benefícios desse tipo de geração são diversos, podendo citar desde a menor dependência na matriz energética de apenas um ou de poucos tipos de recurso (reduzindo a ocorrência de eventos de escassez, já que formas diferentes se complementam – eólica e solar, por exemplo), menor impacto ambiental, redução de perdas ocasionadas pela distribuição, produção de energia próximo ao local de consumo, entre outros.

Todos os fatores citados até agora abordavam apenas a questão da geração de energia. Porém, a análise ainda pode ser realizada sob o viés da demanda de energia. A redução da demanda de energia pode ser realizada de diversas formas: a melhoria da eficiência energética pode ser alcançada reduzindo o consumo energético através dos avanços tecnológicos, do aproveitamento das fontes naturais de energia para diminuir o consumo de energia elétrica (aquecimento de água com luz solar, uso da iluminação solar, aproveitamento da ventilação natural), do uso de design arquitetônico e materiais mais apropriados ao clima local, etc. Alguns destes itens também serão citados na análise dos materiais e recursos.

- **ÁGUA**

Água e *Urbs*

Em relação à água, o primeiro fator é evitar o desperdício de águas tratadas. Evitar as perdas na distribuição (que no Brasil atingem índices alarmantes) e praticar o consumo consciente. A forma como as cidades brasileiras tratam seus corpos hídricos também deve ser alterada. No Brasil, o desrespeito às águas é tão grande que a população chega a tratar as drenagens urbanas como se fossem redes de coleta de esgotos. As vezes até como lixeira ou sistema de coleta de resíduos sólidos. Para alterar esse quadro, além da mudança de comportamento por parte da sociedade, é necessário um investimento massivo em saneamento básico. O aumento do índice de tratamento de esgotos ainda contribui para o aumento da oferta de água disponível para o consumo humano.

Outro ponto importante é o manejo mais adequado e o aproveitamento das águas pluviais. A água das chuvas pode ser utilizada para inúmeras finalidades domésticas e até comerciais, demandando pouco ou nenhum tratamento. Desde que condicionada de forma adequada, a captação de água das chuvas só possui benefícios: contribui para a redução de enchentes causadas por eventos pluviométricos e diminui o consumo dos sistemas de captação, que, grande parte das vezes, são formados por águas oriundas de fontes externas às cidades. Nesse sentido, a água é outro exemplo marcante da dependência das cidades de recursos vindos de fora. Para exemplificar a questão, pode-se falar do sistema Cantareira (um dos sistemas responsáveis por abastecer o município de São Paulo). Parte das águas do Cantareira tem origem em municípios de Minas Gerais.

Diversas cidades pelo mundo têm investido pesado na despoluição dos seus rios, criando redes de coleta de águas servidas e estações de tratamento de esgoto. *Las Vegas* é um exemplo de uma cidade que possui sistemas de tratamento de água de altíssima eficiência. Além disso, vem crescendo a quantidade de obras de engenharia visando a renaturalização dos corpos hídricos: remoção da pavimentação e das vias de circulação que cobrem drenagens em áreas urbanas, eliminação da cimentação do leito e da retificação de suas margens, restabelecimento da fauna e da flora do leito e das margens, entre outras medidas. Para exemplificar essa mudança de paradigma podem-se citar os casos do Rio

Tâmisa, na Inglaterra (que passou por um complexo processo de despoluição), e do Arroio *Cheong-Gye*, em Seul, Coréia do Sul, que foi “desenterrado”, recebeu obras de requalificação e hoje voltou a fazer parte da paisagem da cidade.

Água e *Civitas*

A principal mudança que pode ser visualizada nesse campo é a recuperação dos espaços com drenagens enquanto áreas de lazer e de convivência para as pessoas. As cidades brasileiras, de um modo geral, procuram “esconder” suas águas. As águas poluídas precisam ficar ocultas, pois desvalorizam a paisagem e contribuem com o mau cheiro. Por outro lado, águas despoluídas possibilitam o seu uso contemplativo e para a prática de esportes aquáticos e náuticos. As margens dos seus rios podem servir de ambiente para a prática de atividades físicas, ou inclusive como vias voltadas para o uso de meios de transportes alternativos nos deslocamentos intraurbanos. A adoção de projetos mais complexos e inovadores, como o de Seul, representam uma “virada de mesa” comportamental das cidades. É uma afirmação de que os rios fazem parte das cidades, e que podem ser preservados e serem benéficos, sendo utilizados como parques lineares, e áreas de lazer.

A valorização do uso das áreas abertas, ao ar livre, como espaço de socialização e contato com a natureza, encurtando o distanciamento do Homem em relação ao ambiente natural que se potencializa pelo uso único de *shopping centers* para o lazer. Em síntese, todas essas alterações se traduzem em mudança de comportamento da sociedade em relação aos seus espaços públicos, áreas naturais, e em especial dos rios e águas superficiais.

- **RESÍDUOS**

Resíduos e *Urbs*

Sobre o tema dos resíduos urbanos, a mudança mais importante é de mentalidade em relação ao consumo. Tornar o consumo consciente envolve diversos tipos de ações: incentivar pequenas empresas, produtores locais, marcas

com consciência socioambiental, preferir produtos que causem baixo impacto ao meio ambiente, observância aos cinco erres (repensar, recusar, reduzir, reutilizar, reciclar).

Quanto menor for a quantidade de resíduos produzidos pela cidade, mais sustentável ela será. Além da própria questão da produção dos resíduos, ainda existe o impacto causado pela necessidade de transporte desses materiais para seu local de destinação final (aterros sanitários), que podem distar quilômetros dos locais de onde os resíduos foram coletados. Nesse sentido, pode-se abordar o tema dividindo, grosso modo, os resíduos sólidos urbanos (lembrando que, desse grupo, não fazem parte os resíduos hospitalares, da construção civil, industriais, nucleares) em três categorias: orgânico, recicláveis e rejeitos. Os rejeitos são tipos de resíduos para os quais não existe possibilidade de tratamento ou recuperação como matéria-prima a partir de processos tecnológicos economicamente viáveis, restando apenas como alternativa a sua disposição final ambientalmente adequada.

Em relação aos resíduos orgânicos, as alterações se iniciam com a agricultura urbana, pois a sua existência cria uma demanda que possibilita que estes resíduos sejam reaproveitados com a realização de compostagem (produção de adubo). Portanto, existe uma importante colaboração das hortas urbanas no processo de redução do lixo orgânico.

Os recicláveis, por sua vez, podem retornar aos processos produtivos na forma de matéria-prima. Quanto maiores forem os índices de reciclagem, por menor será o volume total de resíduos. Hipoteticamente, caso a sociedade consiga chegar a um índice de 100% de reciclagem e de compostagem, sobrarão apenas os rejeitos. Ou seja, o volume de matéria transportado para fora da cidade cairia drasticamente, diminuindo enormemente o impacto ambiental das cidades (incluindo a quantidade de veículos se deslocando). Por fim, a disposição correta ainda possibilita a diminuição dos impactos oriundos dos processos bioquímicos: a degradação da matéria orgânica libera gases como o metano, que gera o efeito estufa. Caso essa decomposição seja controlada, estes gases podem ser utilizados na geração de energia elétrica, reduzindo os impactos ao clima.

Resíduos e *Civitas*

Como já foi dito, a maior e mais importante mudança é de comportamento em relação ao consumo. Contudo, uma característica desse tipo é difícil de parametrizar. Um dos aspectos que pode ser percebido, a partir dessa mudança de comportamento, é que, com o aumento do consumo de produtos comprados direto do produtor, a quantidade de embalagens e resíduos (não orgânicos) produzidos tende a diminuir. Outro aspecto importante, é que as alterações na forma como se organiza a produção (linear, circular, solidário, etc.) acabam por valorizar alguns tipos de atividades econômicas, em detrimento de outros. Nesse caso, as principais mudanças em relação na economia local se originarão da valorização de atividades econômicas ligadas à produção de matérias-primas a partir da ciclagem de resíduos: a compostagem e a reciclagem. Estas atividades tendem a crescer se se tornarem importantes fontes de fornecimento de insumos. A capacidade de transformar os resíduos em recursos modificará substancialmente a cadeia produtiva urbana.

- **MOBILIDADE**

Mobilidade e *Urbs*

A mobilidade e os transportes, além de serem características que pode ser analisadas individualmente, ainda podem pensados transversalmente em inúmeras outros itens (mobilidade e recursos, mobilidade e resíduos, mobilidade e espaço, etc.). Os impactos em relação à mobilidade ocorrem de duas maneiras: tanto pela redução da necessidade de deslocamentos, quanto em razão do meio de transporte utilizado. A redução dos deslocamentos incide tanto em relação às pessoas, quanto aos produtos, matérias-primas, recursos e afins. O uso múltiplo dos bairros, entre outros benefícios, propicia que seja cada vez menor a necessidade de realizar grandes deslocamentos para realizar as tarefas cotidianas. Da mesma forma que a produção de alimentos – realizada localmente em hortas urbanas – e a destinação dos resíduos via processos de compostagem e reciclagem. No tocante aos meios de transporte utilizados, é imperativo que sejam reduzidos os deslocamentos em meios de transportes privados e individuais, privilegiando os transportes públicos, coletivos, alternativos e deslocamentos a pé.

Mobilidade e *Civitas*

Novamente, o âmbito comportamental deve ser o maior indicador de mudanças. Existe a necessidade de alterar o modo de vida das pessoas: reduzir os deslocamentos individuais/particulares, ou pelo menos alterar a forma como eles são realizados. Os veículos não precisarão ser necessariamente privados (semelhante ao sistema de aluguel de bicicletas que já existe). O compartilhamento no transporte privado também deve aumentar: os deslocamentos em viagens compartilhadas através do uso serviços de transporte privado urbano devem aumentar (“*Uber*”), da mesma forma que o aumento do uso do veículo próprio para “caronas pagas” (compartilhamento de viagem em carro próprio com desconhecidos, com cobrança de tarifa). Além das já citadas reduções do deslocamento individual, quando esse tipo de deslocamento ocorrer ele deve utilizar veículos projetos para o tráfego urbano: veículos pequenos, de dois lugares, que consomem menos combustíveis, e ocupam menos espaço.

O estímulo ao uso do transporte público (que deve tornar-se cada vez melhor) prevalecerá, além de propiciar o uso combinando modais diferentes (rodoviário, ferroviário, aquaviário). Além disso, o apelo por um modo de vida mais saudável e de baixo impacto ambiental, e a existência de infraestrutura adequada possibilitam uma mudança de mentalidade incentivando os deslocamentos a pé, de bicicleta, e afins. É a ocupação, de fato, das cidades e suas ruas. Essa mudança de atitude resulta em maior circulação de pessoas, mais espaços de convivência, e mais segurança. Todos esses processos propiciam em uma mudança de hábitos que também culminam em impactos no sistema econômico.

- **RECURSOS**

Recursos e *Urbs*

Os recursos aparecem transversalmente em todos os outros itens. A ideia central é que uma cidade, para poder ser sustentável, deve ser constituída de componentes igualmente sustentáveis. Dessa forma, tudo que faz parte da cidade, desde os materiais até os recursos, deve ser sustentável. A água, a energia, os combustíveis, os materiais de construção, os alimentos, tudo deve contribuir para

minimizar o impacto causado pela sua construção, produção, funcionamento e término do ciclo de vida.

Os dois pontos mais importantes em relação aos recursos dizem respeito a sua origem, e seu tipo de ciclo de vida. Em relação ao ciclo de vida, é importante pensar que os recursos estejam inseridos numa lógica de economia circular. Na atualidade, grande parte dos produtos que consumimos estão inseridos em uma economia linear, onde os recursos são extraídos, é produzido algo, comercializado, e depois do seu uso eles recebem uma disposição final na forma de resíduo. Dessa forma, existe de um lado uma demanda crescente por recursos naturais, e do outro uma demanda também crescente por espaço para dispor os resíduos. Essa lógica precisa ser modificada. Após o uso de um produto, ele deve ser processado até que possa se tornar matéria prima e retornar ao início do ciclo como insumo.

A análise relacionada à origem dos produtos também sofre influência das questões relativas ao ciclo de vida deles. Afinal, considerando o aumento da reciclagem, a quantidade de matérias-primas novas demandada para a produção será cada vez menor, pois parte delas se originará da reciclagem. Isso abre espaço para que a cidade possa, a depender do tipo de produto ou recurso, tornar-se autossuficiente, ou próximo a isso. Dessa forma, também a demanda e a dependência da cidade de fontes externas de recursos serão reduzidas.

Por fim, os recursos também devem ser pensados em relação ao tipo de material utilizado. O ideal é uma mudança de consciência por parte do sistema produtivo visando, senão eliminar, reduzir a obsolescência programada. É necessário que os ciclos de vida dos produtos sejam mais longos, com produtos mais duradouros. Outro ponto de importância indica que as edificações sejam construídas de modo a depender o mínimo possível de aporte de recursos para o seu uso e funcionamento. Por exemplo, os espaços devem possibilitar a entrada da luz natural, e serem construídos de forma que dependam o mínimo possível do uso de energia elétrica para manter uma temperatura agradável. Dessa forma, menos energia será utilizada para a iluminação e a regulação de temperatura. O uso de materiais adequados ao clima local também deve ser observado. Superfícies vítreas não são recomendadas para áreas tropicais ensolaradas, pois criam efeito de estufa. A valorização das matérias primas de origem local também deve ocorrer, tanto para

facilitar o controle sobre a origem do material e evitar o transporte por longas distâncias, quanto para valorizar as empresas locais e o uso de materiais e/ou recursos que por serem oriundos da região tendem a ser apropriados para as especificidades locais.

- **RESILIÊNCIA**

Por fim, a resiliência aparece como forma de sintetizar todas estas ideias, ações e comportamentos. Além de ser ter sido explanada como um parâmetro complexo de maneira aprofundada pelo 100RC, este item também é citado nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, nos objetivos de número 9 e 11. É uma espécie de conceito-chave que traz diversas ideias contidas em outros conceitos entendidos como requisitos de desenvolvimento sustentável, ou transversalmente a eles.

A resiliência, além de propor uma mudança de comportamento baseado na capacidade de relacionar múltiplos saberes, de aprender a partir das dificuldades, e de ser flexível diante de circunstâncias inesperadas adaptando-se com facilidade, ainda conclama a participação social a partir da inclusividade. Claro que a própria capacidade de relacionar múltiplos saberes já demanda uma participação de pessoas de origens diversas, mas a inclusividade vai além quando propõe que a participação dos indivíduos objetive criar um senso de pertencimento, e de propriedade. Nesse sentido, existe um clamor para que a participação seja um ato político, de colaboração com a vida pública, a vida da cidade, a vida da *polis*.

Esta dimensão de cidade (*polis*) também está inclusa na resiliência no eixo “liderança e estratégia”. Liderança e estratégia, além de tratar de planejamento integrado de longo prazo e de liderança e gestão eficazes, ainda é composto por capacitação dos interessados. O que reforça ainda mais uma gestão participativa, e abre espaço para que, no nível institucional, ocorram os debates sociais (disputas) que são necessários para o estabelecimento de uma democracia participativa plena. Dentro do desenvolvimento sustentável as possibilidades de enfoque poderiam estar inclusas, por exemplo, no eixo de “política” proposto por Sachs. Outra possibilidade

de abordagem seria analisar as relações econômicas como forma de identificar relações de poder.

Em síntese, as mudanças nas cidades do futuro podem ser analisadas sob a égide das três dimensões de cidades: *urbs*, *polis* e *civitas*. É provável que a dimensão *urbs* seja a mais fácil de identificar as alterações que ocorrerão no futuro. Isso se explica em razão de que esta dimensão, normalmente, já se modifica em virtude das mudanças tecnológicas que são refletidas rapidamente em alterações das características físicas das cidades (mudanças arquitetônicas, estruturais, de *design*, de infraestrutura urbana). Modificações desse tipo são facilmente verificáveis, pois por serem físicas, são visuais. Por outro lado, vale lembrar que a questão da sustentabilidade também aponta a necessidade de readequação das estruturas físicas.

Avaliando os fatores elencados nesta seção, conclui-se que um dos elementos mais característicos das cidades do futuro será a **sustentabilidade** – em seus mais distintos aspectos. É um tanto quanto ousado, apesar de justificável, afirmar que a sustentabilidade é condição *si ne qua non* para a existência de cidades no futuro. Inclusive, por ser condição de existência da humanidade. As sociedades não podem permanecer produzindo e consumindo da forma como ocorre hoje. O modelo atual de sociedade é insustentável. As cidades demandam matérias-primas e recursos que, em sua maioria, vêm de fora dela. Estes insumos ingressam nos processos produtivos, e os resíduos gerados por estes processos e pelas atividades urbanas são externalizados e afastados da sociedade (ou, pelo menos, afastados de parte da sociedade), como se essa medida fosse suficiente, ou eficaz para a resolução do problema.

Contudo, esse critério, sozinho, não é suficiente para ser utilizado como condição de existência de cidades ao longo da história. Afinal, a grande maioria dos exemplos de cidades do presente e do passado não apresenta esta característica. Caso essa fosse a condição de existência das cidades em toda história, todo o passado histórico daquilo que hoje denominamos “cidade” se tornaria inválido. Da mesma forma que os elementos que em outros momentos históricos foram característicos das cidades (como as muralhas das cidades medievais, por exemplo), podem não existir mais nas cidades da atualidade.

Por outro lado, lição importante pode ser retirada destes fatos: algumas características podem até se manterem intactas ao longo da história das cidades e dos espaços urbanos, mas as questões estrutural e ambiental não são exemplos disso. A mudança faz parte da evolução tecnológica e humana, não sendo suficientes para descaracterizar os espaços urbanos. Citando o exemplo de Paris, famosa pelo seu sistema de esgotamento sanitário. A cidade passou por inúmeras modificações desde sua fundação, e o sistema de esgotamento sanitário foi uma dessas alterações. Desde que foi construído melhorou muito a qualidade de vida dentro da cidade. Mas isso não quer dizer que antes da criação de um sistema mínimo de saneamento básico Paris não pudesse ser caracterizada como uma cidade. Este mesmo raciocínio deve ser realizado para analisar os casos das cidades do presente em relação ao futuro.

As mudanças no componente estrutural (*urbs*) ocorrem periodicamente, pois o estrutural evolui com a tecnologia. Mas isso não implica que as cidades de hoje não serão compreendidas como cidades no futuro. Mesmo fora do teu tempo histórico as cidades e os espaços urbanos são identificáveis como áreas diferenciadas do meio que as envolve. Então, o debate deve centrar-se em identificar se existem características que permaneceram, ao longo da história, acompanhando as cidades. Mas para isso é necessário ter ciência de que o objeto cidade é formado por componentes atemporais, e componentes atrelados ao seu contexto histórico.

Dessa forma, características como, por exemplo, a ausência de infraestrutura urbana são componentes atrelados ao contexto histórico que pode ser específico de uma cidade, região ou país. E a infraestrutura física (*urbs*) sustentável se esquadra nesse grupo de elementos atrelados ao contexto histórico. Por outro lado, elementos como a “concentração” fazem parte dos componentes atemporais.

Portanto, além da estrutura física urbana, que também estará presente nas cidades do futuro independentemente da forma como vier a materializar-se, outro fator que pode ser identificado como sempre característico das cidades ao longo da história é a **concentração perene** (densidade) de pessoas e de infraestruturas. Grandes estruturas solitárias não caracterizam cidades. Da mesma forma que um

pequeno aglomerado de pessoas também não o faz. Tampouco estruturas itinerantes, ou aglomerações nômades.

A existência de uma concentração de pessoas produz, por sua vez, relações sociais mais complexas. Quanto maior for a concentração, maior será a complexidade das relações estabelecidas. Isso evoca a intensificação de características da dimensão *civitas*. São majoradas tanto as relações econômicas (“cidade mercado”, local de trocas, diversidade econômica), quanto às relações sociais (convivência entre classes sociais, e práticas coletivas como manifestações, protestos, cultos, festas populares: atributos de vida urbana).

A existência de todo esse agrupamento de pessoas, por sua vez, também demanda a existência de um poder organizado (a dimensão *polis*). O próprio “contrato social” já implica na renúncia de liberdade, poder e autonomia por parte das pessoas em troca do reconhecimento de uma autoridade (poder) de um governante, de um conjunto de regras (leis) e um regime político. A autonomia político-administrativa também faz com que a cidade possua uma dimensão de poder.

Dessa forma, deixando de lado as alterações da dimensão física, imagina-se que as diferenças mais importantes que existirão entre as cidades do futuro e as cidades do presente estejam na dimensão *civitas*. Primeiro, pois como explanado, a estrutura física tende sempre a sofrer alterações. Isso, como se verificou, é uma constante na história das cidades. Todavia, é a mudança de comportamento que modifica os costumes, as relações econômicas, e, por conseguinte, a convivência social.

A evolução tecnológica implica na diminuição de distâncias. Além da diminuição física, pela possibilidade de poder se deslocar por distâncias cada vez maiores em um tempo menor, existe também o estreitamento de relações. A tecnologia permite a criação instantânea de “laços” (ou de “redes de contato”, para ser mais preciso, pois as relações não precisam ser necessariamente afetivas). Em uma questão de segundos, é possível comercializar um serviço, dividir o custo de um deslocamento, ou adquirir um produto de alguém que não possui uma estrutura que possibilite a divulgação das suas atividades, ou uma rede de distribuição dos seus produtos.

A dimensão *civitas* está contida em cada mudança de comportamento em relação ao uso das cidades. Está dentro da maximização do aproveitamento do uso do espaço urbano (tanto público, quanto coletivo e privado). Reflete-se nos usos múltiplos das áreas urbanas, na forma da reinserção da natureza no ambiente urbano e os meios pelos quais ocorre seu aproveitamento, no compartilhamento não só das áreas, mas dos meios de transportes, e, em alguns casos, da produção urbana de alimentos.

Pelo viés da economia, as mudanças irão favorecer a valorização de atividades que hoje são pouco importantes pela sua pouca expressividade no volume de transações. Porém, não as mudanças não ocorrerão apenas em relação aos setores da economia movimentados, mas também em relação aos atores, e à forma como a cadeia produtiva se organiza. A aproximação entre os produtores e os consumidores possibilita que se estabeleçam outros tipos de relação, além de reduzir à dependência dos mercados consumidores para com os grandes produtores e distribuidores. A cadeia produtiva também se organizará de forma a valorizar outros modelos de produção em sistemas de economia solidária e afins, além da quebra com o paradigma do modelo de produção linear.

Em linhas gerais, essas mudanças fortalecem a circulação e ocupação efetivas dos espaços urbanos, abre espaço para a ampliação das possibilidades de convivência entre pessoas de diferentes meios, aumentando a segurança, o estabelecimento de outras formas de relação social, e a possibilidade de que se fortaleçam os laços de cooperação, proximidade, cidadania e humanidade. E, em uma análise mais ampla, tudo isso implica, também, em sustentabilidade.

Por fim, buscando exemplos práticos dessas “cidades do futuro”, a revista *Época Negócios*, em matéria disponível na internet assinada por Santos (2018), apresenta uma série de exemplos de cidade que estão sendo construídas (em alguns casos, a partir do nada) em lugares distintos do mundo. São citados projetos de cidades que estão sendo criadas em países como Arábia Saudita, Coreia do Sul, Malásia, China, Sri Lanka, EUA, Nigéria, Quênia e Omã. São citados desde projetos audaciosos, como um da Arábia Saudita que deseja construir uma cidade 33 vezes maior do que Nova Iorque, até a recuperação de áreas subutilizadas, como uma área de 11 km² no Omã que contém uma zona portuária ociosa.

Na Malásia o projeto visa comportar 700 mil pessoas, em 14 km², sendo que os arranha-céus serão recobertos por plantas, para reduzir a poluição do ar e o ruído. Nos EUA, Bill Gates está criando uma cidade inteligente (Belmont) no deserto do Arizona. Com 101.200 m², espera-se receber 182 mil habitantes, com a manutenção de muitas áreas verdes nas ruas com a presença de carros autônomos e semáforos inteligentes (SANTOS, 2018). Nestes dois primeiros exemplos apresentados são evidenciadas tanto a questão ambiental e a sustentabilidade das estruturas e dos projetos, que reflete a dimensão *urbs*, quanto a grande concentração de pessoas que implica tanto na densidade demográfica, quanto na dimensão *civitas*. É interessante observar que o projeto malaio também indica uma altíssima concentração populacional, com uma densidade demográfica de 50 mil habitantes por quilômetro quadrado, enquanto o projeto do Arizona apresenta uma densidade de quase 1.800 habitantes por quilômetro quadrado. Deve-se observar que, apesar de ambos apostarem na busca pela sustentabilidade, os caminhos traçados diferem: o projeto da Malásia aposta na verticalização e na redução da necessidade de deslocamentos (apenas 14 km²). Já o projeto do Arizona, talvez por estar localizado em uma área “vazia” (o deserto), opta por uma horizontalização da cidade, implicando em maiores deslocamentos, mas com o deslocamento sendo realizado de forma autônoma pelos veículos.

Na China está sendo projetada a cidade de Liuzhou. Apesar de ser muito semelhante ao projeto malaio por, em ambos os casos, os edifícios serem recobertos por vegetação, o projeto chinês se diferencia na escala: o projeto do arquiteto italiano Stefano Boeri prevê uma cidade com capacidade para 30 mil pessoas. Por ela ser recoberta por verde, estima-se que seja possível captar cerca de dez mil toneladas de dióxido de carbono, além de produzir 900 toneladas de oxigênio, ambos por ano. Em Omã, um porto subutilizado está sendo transformado em uma estrutura com capacidade para 25 mil moradores (SANTOS, 2018). Esse arquiteto italiano é conhecido por incorporar em seus projetos “florestas verticais”. Estes dois projetos tratam de estruturas relativamente pequenas. A questão da sustentabilidade também é o foco do projeto chinês. Além de melhorar a qualidade de vida do ambiente urbano, ainda auxilia na redução do problema do aquecimento global antrópico.

Songdo, na Coreia do Sul, possui um distrito empresarial internacional que foi projeto para reduzir o uso de transporte particular. O planejamento prevê que os escritórios, escolas e edifícios não residenciais estejam próximos a prédios de apartamentos, para que seja priorizado o deslocamento por transportes público e/ou a pé. Além disso, cerca de 40% da área do distrito é dedicada ao verde, e o lixo é coletado por tubos e calhas e utilizado para produção de energia (SANTOS, 2018). No caso da Coreia do Sul, a valorização dos espaços urbanos é o ponto alto do projeto: o uso múltiplo dos bairros diminui as necessidades de deslocamento. Ao contrário dos projetos da Malásia e da China, onde a vegetação recobria as edificações, o projeto coreano reserva parte do espaço urbano para ser recoberto por vegetação. Além de, novamente, buscar integrar as áreas verdes ao espaço urbano, percebe-se uma ênfase à ocupação do espaço urbano, redução do uso dos meios de transportes particulares e individuais, além de demonstrar outro caminho para resolver os problemas da demanda energética e dos resíduos urbanos.

Independentemente das características específicas e do porte de cada um destes projetos, todos eles possuem um apelo em comum à sustentabilidade através dos mais diferentes meios.

5. AFINAL, O QUE DEFINE UMA CIDADE?

Buscando, para essa análise, levar em consideração todo o tempo de existência das cidades, é possível identificar algumas características que são constantes. A primeira delas, talvez a mais elementar, seja o fato de que as cidades são um centro de poder. Isso, desde os tempos antigos. Na idade média, foi ao redor dos castelos, onde habitavam os reis, que foram erigidas as cidades. Na atualidade (principalmente no caso brasileiro) são as cidades que cuidam da gestão político-administrativa do município. Graças ao poder que se pode definir o limite de um município: seu território, sua jurisdição. E no futuro não há de ser diferente. Será nas cidades que as sedes das empresas irão se alojar. Por mais que a tecnologia possibilite que as pessoas possam trabalhar à distância, ou se deslocar por distâncias cada vez maiores em menos tempo, a realização de algumas atividades exige que as pessoas atuem coletivamente.

Além disso, a própria dimensão de *civitas* “impõe” isso. O modo de vida urbano possui e resulta de uma organização socioespacial própria, que só é possível nas cidades. Em razão disso que muitas pessoas resistem, por exemplo, a oportunidades de trabalho em municípios menores. E mesmo que haja internet de alta velocidade que permita a comunicação a partir de qualquer área (por mais remota que seja), meios de transporte desenvolvidos que permitam o deslocamento em grandes distâncias, o modo de vida urbano é, também, algo de que parte das pessoas não abre mão. Está culturalmente arraigado à sociedade contemporânea.

O poder é traído pela dimensão *polis* das cidades. É possível imaginar uma cidade **sem poder**? Em um primeiro olhar, conclui-se que não, pois uma cidade sem poder (autonomia e soberania) deixaria de ser uma cidade e passaria a ser um bairro, setor ou distrito de outra cidade/município.

Por outro lado, é possível imaginar que uma cidade seja fundada apenas em razão do poder? Marx (1991) apresentou exemplo disso no Brasil colonial. Mais modernamente, pode-se citar o exemplo de Brasília, que foi criada materialmente do nada, no meio do nada, para ser, não um centro qualquer, mas **o centro** de poder (político-administrativo) do país. Por outro lado, percebe-se que o poder, por si só, não é suficiente para transformar em cidade um recorte espacial qualquer. A sua

representação física, material, é necessária. Inclusive, como forma de demonstrar a envergadura desse poder (não é à toa que diversas civilizações se preocuparam em erguer obras monumentais ao longo da história da humanidade). Utilizando-se de um exemplo hiperbólico: um rei ou um presidente que viva isolado, acampado no meio de uma floresta, não faz com que aquela região se converta em cidade.

Da mesma forma que a concentração de pessoas é necessária para aumentar o poder (esta é uma das razões pela qual a espécie humana passou a viver em sociedade), a existência do poder também cria a demanda pela concentração de pessoas. Se existe poder, existe hierarquia. Um elemento de poder unicelular, sem hierarquia, não constitui poder. Se não existe ninguém em quem o poder possa exercer influência, não existe poder. O poder é um dual. Isso fica claro na expressão: **relação de poder**. Para haver uma relação, é necessário que exista mais de um indivíduo ou ente.

O poder, para ser poder, também precisa ser identificado, precisa de referência. Por isso, o poder não pode ser completamente móvel. Se assim fosse, perderia o valor simbólico. Um poder que não pode ser identificado, localizado ou espacializado não pode ser exercido. Em razão disso, os grandes impérios da história da humanidade dominavam os territórios recém-conquistados, via de regra, através de dois modos: ou destruíam tudo sem deixar cinzas, ou deixavam uma representação de poder no local (seja através de um acordo de submissão por parte da liderança local derrotada, seja através da permanência de membros do império colonizador para administrar a área recém-conquistada). Isso possibilita ainda que surja outra característica das cidades, que é a perenidade. Claro que este não é o único fator que explica a perenidade das cidades (como será visto a seguir), mas também é um dos fatores.

Essa coalisão de pessoas criada para/pelo poder, aponta outra característica fundamental das cidades: é uma local de concentração. Tanto concentração de pessoas, quanto concentração de estruturas urbanas (casas, prédios, equipamentos públicos, comércios, estruturas viárias, empresas etc.). Essa concentração de pessoas, por sua vez, demanda a existência de outras atividades para contemplar as diversas necessidades humanas (seja essa necessidade objetiva, como alimentos, ou subjetiva, como arte, cultura ou fé). Essa relativa concentração

também pode ser traduzida por “densidade”. Pode-se imaginar uma cidade sem uma concentração de estruturas físicas (*urbs*)? Não. A dimensão física das cidades é, talvez, a sua forma mais retumbante. Certamente, ninguém imagina uma cidade como um espaço vazio, sem nenhuma construção humana no local. Essa, talvez, seja a possibilidade mais inconcebível. Este, também, é o motivo pelo qual as cidades são, necessariamente, perenes. Enquanto não for possível mover a *urbs*, a cidade será, necessariamente, imóvel.

Realizando o raciocínio em sentido contrário, é preciso entender que a inexistência de uma estrutura complexa ou bem desenvolvida de *urbs* não impossibilita que um espaço seja classificado como cidade. Essa situação de incompletude é apenas uma deficiência em uma de suas dimensões (nesse caso, *urbs*). Da mesma forma que a ausência de espaços urbanos de integração e interação social constitui uma deficiência da cidade que afeta a dimensão *civitas*. Deficiências essas, que tendem a ser minimizadas pela evolução natural das cidades em busca da inalcançável eliminação dos problemas urbanos.

Caso contrário, cidades extremamente carentes como *Freetown*, capital de Serra Leoa, poderiam não ser consideradas inteiramente urbanas? Porto Príncipe, capital do Haiti, mereceria perder o *status* de urbano pós-terremoto? Ou ainda, Damasco, capital da Síria. Os constantes bombardeios que devastaram a cidade são suficientes para “desurbanizar” a cidade? Nesse sentido, fica evidente que não. Estes espaços não deixam de serem cidades. A não ser que a devastação seja tamanha que impossibilite o reconhecimento de qualquer estrutura urbana (através da submersão completa por elevação do nível do mar, ou cobertura por derramamento de lava vulcânica, por exemplo), estes espaços com uma infraestrutura urbana inadequada não deixam de serem espaços urbanos.

Portanto, da mesma forma que uma estrutura incompleta não descaracteriza uma cidade, uma cidade também não existe sem sua representação física (as estruturas urbanas). Pode ser que, em algum momento do futuro, o ser humano consiga montar estruturas móveis ou flutuantes, que permitam que as cidades não sejam estacionárias. Quando isso ocorrer, a perenidade (em um determinado ponto do espaço, em uma coordenada geográfica específica) poderá deixar de ser uma condição primária da existência das cidades (ela ainda será perene em relação à

estrutura que a suporta, mas isso são devaneios que não cabem ser explorados aqui).

Retornando à questão da “concentração”, é válido lembrar alguns pontos já citados. Veiga (2003) apresenta a ideia de que o índice de pressão antrópica (indicador responsável por medir o nível do impacto da ocupação humana no espaço) seria a melhor forma de identificar as cidades e áreas urbanas. Além disso, o autor cita que esse índice teria em seu cerne, a densidade demográfica.

Nesse ponto, podem-se questionar as ideias levantadas pelo autor por algumas razões. A primeira delas é que determinada porção do espaço pode sofrer diversos impactos ambientais de nível catastrófico mesmo sem que haja intensa ocupação humana. Existem inúmeros exemplos recentes disso, como Mariana e Brumadinho, onde rompimentos de barragens causaram danos em níveis tão grandes que superam facilmente a pressão antrópica e o estresse ambiental causado por diversas cidades de pequeno porte. E não são apenas os desastres ambientais ou acidentes com grandes indústrias que podem causar enormes impactos. A produção humana desregulada nas áreas rurais também pode causar imensos danos ao ambiente, e isso não é o suficiente para transmutar estas áreas em espaços urbanos.

Outro ponto que deve ser ponderado, é que se esse critério fosse considerado como a principal forma de análise do porte da cidade, algumas cidades com populações maiores poderiam ser identificadas como cidades de pequeno porte em virtude do menor impacto ambiental causado por elas. Como a evolução das sociedades e das cidades não é linear, seria possível que alguma grande cidade fosse erroneamente identificada como cidade de menor porte devido ao seu diminuto nível de impacto ambiental. A descaracterização desse índice tende a se acentuar cada vez mais em virtude da evolução das cidades buscando alcançar o desenvolvimento sustentável. Além disso, culturas diferentes, níveis tecnológicos diferentes e condições sociais diferentes também implicam em impactos diferentes, o que torna a pressão antrópica complexa de ser parametrizada, principalmente se mediada pela densidade demográfica.

Seria possível tentar minimizar a descaracterização desse índice através da criação de ponderações que considerassem como fator mais importante à

concentração da população humana do que a pressão antrópica sobre o ambiente. Nesse sentido, o valor da pressão antrópica seria reduzido, restando como mais importante, a densidade demográfica. A densidade, por si só, já é utilizada por algumas metodologias de classificação como critério definidor de áreas urbanas. Por outro lado, mantendo o impacto ambiental como ponto mais importante na composição desse índice faz surgir algumas questões que são de difícil resposta: qual seria o nível de impacto suficiente para que determinado agrupamento urbano pudesse ser classificado como cidade? Qual seria o patamar a partir do qual se consideraria que uma cidade estaria “poluindo demais” quando comparada a outras cidades de porte equivalente? Ou ainda, como definir cada “patamar de impacto ambiental”, diante dos variados tipos de degradação existentes?

Acrescentar inúmeros e complexos parâmetros de ponderação, além de ser algo complicado de se equilibrar, acaba por eliminar alguns dos principais motivos pelos quais se costuma escolher utilizar a densidade demográfica como parâmetro: a facilidade, a simplicidade de uso e a universalidade.

A densidade demográfica é quase uma unanimidade entre os estudiosos do tema como forma de definir cidades. Isso pode ser afirmado, pois diversas metodologias de análise utilizam esse critério: metodologia da OCDE; classificação para o RS proposta por Blume (2004); “Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil” e “Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil”, os últimos, ambos do IBGE. Contudo, a forma de calcular a densidade demográfica torna o dado suscetível a alguns problemas. Primeiro, a densidade se mostra insuficiente para ser parâmetro único. Não agrega nada de qualitativo à informação. Além do que, os parâmetros utilizados no cálculo geram incoerências nos resultados. Por fim, estas metodologias, via de regra, partem da adoção de uma unidade administrativa como unidade de análise. A unidade de análise escolhida geralmente é o município (no caso do Brasil).

Analisando o caso brasileiro, a divisão territorial do país apresenta municípios com territórios ínfimos, e outros que possuem áreas territoriais superiores a alguns estados brasileiros. Utilizar essa mesma unidade administrativa com áreas tão distintas faz com que a análise crie algumas generalizações que podem ser bastante impróprias. Obviamente, não é adequado comparar unidades administrativas com

áreas muito diferentes (ainda mais nesse patamar). Essa inadequação aumenta quando consideramos que os municípios que possuem as maiores áreas não são nem um pouco uniformes na sua composição espacial. Não se trata de uma análise da área territorial de um município como São Paulo, onde mesmo percorrendo-se dezenas de quilômetros, percebe-se certa semelhança na organização espacial (grande densidade de pessoas e edificações, por exemplo). Também não se trata de outras formas de organização espacial que extrapolam a escala intraurbana, onde áreas, que apesar de serem imensas, de tão conurbadas podem ser consideradas, para algumas análises, como uma só unidade. *BosWash* (maior megalópole do mundo, localizada na costa nordeste dos EUA, estendendo-se de Boston até Washington), por exemplo, seria o maior expoente nesse sentido. Nesses casos, a imensa extensão territorial não compromete tanto a coerência da análise como em alguns casos de imensos municípios brasileiros.

No caso brasileiro, estes municípios podem até possuir áreas urbanas densamente povoadas, contando inclusive com uma população absoluta de tamanho considerável, mas que não representa, e nem deve ser considerada como, uma característica de todo o território municipal. Em muitos casos, os territórios destes municípios apresentam áreas muito fragmentadas, compostas por elementos muito distintos. Desta forma, pequenas mudanças de metodologia podem fazer com que um mesmo município seja classificado como predominantemente rural, ou predominantemente urbano. O trabalho apresentado em 2017 pelo IBGE (“Classificação e Caracterização...”) relatou problemas nesse sentido, quando ao final da aplicação da metodologia, municípios como Altamira/PA foram classificados como predominantemente urbanos. Altamira, por exemplo, apresenta na maior parte de seu gigantesco território áreas recobertas pela Floresta Amazônica intocada. Possui ainda, pelo menos, duas reservas extrativistas, uma estação ecológica e um Parque Nacional. Um município cujo território pode ser descrito dessa forma merece ser classificado como predominantemente urbano?

Uma alternativa para tornar mais coerente as análises que utilizam a densidade demográfica seria calcular a densidade demográfica a partir do perímetro urbano do município, no lugar de utilizar a área total municipal. Claro que isso também poderia gerar outras especificidades, como a manipulação do perímetro urbano (que pode ser alterado através de lei ordinária municipal) buscando alcançar

determinados índices de urbanização ou ruralização. Contudo, os danos colaterais tendem a ser menores, pois diminuir o perímetro urbano também reduz a arrecadação de IPTU (o que, dificilmente, será uma consequência que os municípios desejariam enfrentar). Já aumentar demasiadamente o perímetro urbano faz com que a densidade demográfica do município diminua. Contudo, mesmo que os municípios aumentassem o seu perímetro urbano para fins de manipulação de dados, os valores de densidade demográfica ainda resultariam muito mais próximos da realidade do que os são publicados hoje utilizando à área total do município. Por fim, caso os municípios aumentassem sua área urbana de forma que todo o território municipal fosse zona urbana, a densidade demográfica apresentaria o mesmo valor que já é considerado hoje. A “pior das hipóteses” seria obter o mesmo resultado que é utilizado hoje.

Outras propostas de classificação, já citadas neste estudo, apresentam a concentração de edificações como critério definidor de áreas urbanas. Contudo, a definição de um número qualquer, aleatório, somente resultará em uma “arbitrariedade regulamentada”. Mesmo que essa quantidade seja ponderada pela densidade. Caso 200 edificações seja o “número mágico”, a existência de 199, por exemplo, já não caracterizaria o mesmo “nível de urbanização”?

O mesmo pode-se dizer da delimitação pura e simples de um patamar numérico para a população. Claro que o tamanho da população possui implicação direta no porte da cidade. Mas como a contagem de população é realizada na área total do município, isso em problemas parecidos aos que foram verificados com a densidade demográfica. Um município formado por uma cidade pequena (em relação ao número de habitantes), mas que possui seis ou sete distritos com vilas onde habita considerável população, pode resultar até em um tamanho populacional maior do que outro município que possua apenas uma cidade de porte mais significativo. Ou ainda, caso esses distritos sejam repletos de aglomerados rurais. Seria justo considerar todos os povoados rurais para definição da “urbanidade” do município? Nesses casos, o que seria mais urbano? Uma única cidade isolada, mesmo que possua maior quantidade de habitantes, ou uma pequena rede urbana formada por uma cidade e diversas vilas com uma habitação mais dispersa? Imaginando que os territórios desses municípios sejam similares, o município que possui apenas a cidade provavelmente terá uma menor quantidade de área do

território municipal alterada (leia-se “urbanizada”), do que o outro município que apresenta uma pequena “rede urbana”.

A “concentração de pessoas” (densidade demográfica) em um local do espaço, por sua vez, resultará na criação de características simbólicas oriundas do convívio humano. Aquilo que os cidadãos fazem no espaço constituído também produz a cidade. A forma como a população se distribui no espaço, o sentimento de comunidade, as expressões culturais e os tipos de ocupação do espaço são características únicas geradas por cada agrupamento humano, e também formam a cidade. A necessidade subjetiva da fé faz com que na cidade se realize determinada prática religiosa (existindo um espaço específico – igreja ou templo, por exemplo – para isso, ou não). Essa característica é trazida pela dimensão *civitas*.

É possível imaginar uma cidade sem as expressões humanas? Pode-se tentar argumentar que sim, citando como exemplo as “cidades fantasmas”. Contudo, uma cidade desabitada não é mais uma cidade. A *urbs* desabitada é apenas a representação física residual do que foi, um dia, uma cidade. Da mesma forma que um cadáver inerte não é mais um ser humano, não é mais uma pessoa, já que não possui vida. Nesse paralelo, a vida e a “alma” da cidade são as pessoas. Sem elas, a cidade deixa de existir. Conclui-se, então, que não podem existir cidades sem uma relativa concentração humana, da mesma forma que as cidades não existem sem certa estrutura física. Uma *urbs* esvaziada, sem *civitas*, não se basta como cidade. Essas duas situações são óbvias: não é possível conceber uma cidade sem estruturas humanas, nem sem pessoas e as suas relações.

Não tão óbvia é a questão feita no início desse capítulo: seria possível imaginar uma cidade sem poder? Aqui é importante traçar duas linhas de raciocínio distintas. A primeira é definir esse poder como um poder central, de gestão do município. A segunda linha de raciocínio é pensando em qualquer manifestação de poder. Nota-se que esta última forma, sem nenhuma manifestação de poder, é impossível. Mesmo que, hipoteticamente, não haja um poder central atuante sobre aquela porção do território, existe alguma manifestação de poder subjacente, oculta ou indireta. Seja um espaço de disputa da atuação de empresas, seja o território de gangues ou quadrilhas, ou pela atuação do mercado imobiliário e suas pretensões (um espaço urbano abandonado e aparentemente “sem poder” pode ser um local de

especulação imobiliária. A especulação que podem culminar em uma disputa intensa de poder). Pode ser ainda uma pressão originada pelo mercado internacional (a variação do preço de *commodities* pode resultar em alteração na configuração do espaço). Enfim, alguma manifestação de poder existirá sobre este espaço.

A outra linha de raciocínio trata da possibilidade de existir uma cidade sem poder central de gestão. Para que isso seja possível, deve ser analisada a seguinte questão: pode haver (e no caso de ser possível, é adequado que exista) mais de uma “cidade” dentro de um município? Pela legislação atual, pode-se imaginar que sim. Um município pode ter mais de uma área urbana dentro dele: a sede do município (localidade de nome cidade) e as sedes de distritos (localidade de nome vila, enquanto não for erigida em cidade). Então, rememora-se a análise proposta de que uma cidade é uma área urbana, pois não existe cidade rural. Sendo a vila considerada como área urbana, também não será uma vila rural. Então, ou se admite que existem duas “**idades**” dentro de um município, ou se torna necessário admitir que existe uma outra categoria de “área urbana” que não pode ser classificada como cidade.

Dessa forma, caso se opte por definir que existe uma área urbana que não é “**idade**”, então teremos dentro do município uma cidade e uma “área-urbana-não-cidade”. Caso existam duas “**idades**” dentro de um município, uma das delas abriga o poder central de gestão (sede do município) e a outra unidade é subordinada à primeira (podendo até possuir algum nível de autonomia, mas será hierarquicamente dependente da “**idade**” que é sede do município). Supondo que no município as áreas urbanas da cidade e da vila sejam de destacado porte, então ou uma delas será uma “área urbana de destacado porte não cidade”, ou haverá duas “**idades**” dentro do município. No caso de haver duas “**idades**” dentro do município, uma delas deve deixar de ser “**idade**” apenas por ser hierarquicamente subordinada à outra? Não. A tendência é que a área urbana subordinada, em algum momento, busque sua emancipação para constituir um município próprio. Alternativamente, elas podem conturbar até que a cidade “fagocite” a vila transformando-a em um bairro da cidade. Esse raciocínio levaria a crer que, pelo ordenamento vigente no Brasil hoje, é possível existir mais de uma “**idade**” dentro de um município (a outra opção seria imaginar uma “área-urbana-não-cidade”).

Concluída a análise sobre mais de uma cidade no mesmo município, pode-se elaborar outro questionamento derivado desse elemento: é possível imaginar um município **SEM** uma cidade? E no caso de ser possível, é adequado que exista? No caso do Brasil de hoje, a resposta é não. Toda sede municipal é automaticamente cidade. Sendo cidade, pressupõe-se área urbana. Mas isso não reflete a realidade brasileira apresentada nas críticas de Veiga: municípios cujas densidades variam de 0,3 hab/Km² com 80% de urbanização, até 35 hab/Km² com urbanização superior a 90%, ou ainda sedes municipais com 18 habitantes registrados (VEIGA, 2002, p. 32). Novamente, percebe-se que a forma de calcular a densidade demográfica interfere, mas não é apenas isso que resolveria o problema da urbanização brasileira. Fica claro que ainda existem no Brasil cidades que não mereceriam essa “alcunha” (grifo para destacar que, em diacronismo antigo, alcunha era o termo utilizado para designar as qualificações especiais que os reis atribuíam às vilas e cidades, como por exemplo, cidade nobre, vila leal, etc. (HOUAISS, 2001)).

Alguns termos não podem ser dissociados. Uma cidade não pode deixar de ser urbana. No Brasil, se todo município possui, obrigatoriamente, uma cidade, e toda cidade é uma área urbana, logo, todo município possuirá algo de urbano. Portanto, a fonte da urbanização brasileira decorre, não de características econômicas, sociais ou fundiárias, mas da existência de municípios. Mas retomando a questão, excetuando-se o caso brasileiro, seria possível e adequado conceber um município sem cidade (e, conseqüentemente, sem área urbana)?

A palavra município é apresentada pelo dicionário Houaiss (2001) como a divisão administrativa de um estado, distrito ou região. Historicamente é apontado que, entre os antigos romanos, era a “cidade que tinham o privilégio de governar-se segundo suas próprias leis” (HOUAISS, 2001). Etimologicamente, vem da raiz “*muner-*” que forma várias palavras, dentre elas “*municeps, ipis* o que participa dos cargos e funções oficiais” (Op. cit. 2001). Em diversos aspectos, município se mostra muito mais associado à autonomia, independência e autogestão. Por vezes, também associado a cidades, mas não chega a ser apresentado como algo condicionante.

Diante disso, evidencia-se que é mais adequado associar a questão da gestão e administração pública ao município, do que à cidade. Hipoteticamente, supondo que determinada área de um município possui, além de uma cidade

próspera, outra área não urbana, com grande vocação agrícola que não está tendo seus potenciais maximizados em razão da pouca atenção dada ao tema pelo gestor público. Não parece desarrazoado imaginar que essa área busque autonomia para poder gerir e maximizar os benefícios de sua vocação. Dessa forma, os habitantes dessa região poderiam propor a emancipação municipal. Contudo, isso não criaria a necessidade de constituir uma “**cidade**” (cidade, aqui, como sinônimo de área urbana). Assim poderia ser criado um município com uma zona administrativa (prefeitura e câmara de vereadores) que não constituiria uma cidade (área urbana).

Essa situação hipotética parece traduzir melhor a condição de parte dos municípios brasileiros do que a propagada ideia de que todos eles possuem cidade e áreas urbanas. Não é correto afirmar que existe uma “cidade rural”. As cidades são necessariamente urbanas. Contudo, os municípios não precisam ser. Seria mais adequado e fiel à realidade definir que existem territórios sem área urbana, mas com capacidade autônoma de gestão, e que por isso são classificados como municípios. Seriam os municípios sem área urbana, municípios integralmente rurais.

É claro que para isso se efetivar, de forma eficiente, seria necessário o estabelecimento de alguns pré-requisitos para permitir a emancipação. Caso contrário, poderiam surgir novas excentricidades legais, como áreas inabitadas e emancipadas somente para tirar proveito de alguns pontos do pacto federativo (alguns recursos federais, como o Fundo de Participação dos Municípios e afins). Ainda quanto aos critérios, é importante que eles sejam estabelecidos cuidadosamente, pois no caso de serem excessivamente permissíveis haveria nova enxurrada de emancipações (vide caso do Estado do RS).

Relembrando a outra possibilidade que surge diante de todo esse quadro é que exista uma área urbana que não é uma “**cidade**”. Inicialmente, a proposta parece ser absurda. Mas pode-se justificar isso utilizando o exemplo das vilas no Brasil. As vilas são reconhecidas pela legislação como áreas urbanas, pois são sedes de distritos. Por outro lado, elas não são cidades (não foram “**erigidas** em”, não foram erguidas a esse patamar, a esse novo “nível hierárquico”). Dessa forma, essa “área-urbana-não-cidade” seria uma “categoria de zona urbana” diferente das cidades, mas reconhecidamente urbana. É importante deixar claro que esse raciocínio está apenas analisando as “categorias de zona urbana” na teoria. Isso não

significa que se esteja afirmando que todas as atuais vilas devem ser enquadradas automaticamente nesse diferente “nível hierárquico de urbano”, pois nem todas as vilas existentes possuem características de espaço urbano. Isso seria repetir o mesmo erro cometido pelo Decreto-Lei nº 311, com as mesmas consequências causadas, só que desta vez com uma “categoria hierárquica” diferente.

O resultado disso é que, na prática, o ordenamento legal brasileiro leva a concluir que vila é uma categoria de zona urbana diferente de cidade. Contudo, é uma classificação velada, pois nenhum diploma legislativo afirma isso abertamente. Além disso, conclui-se que existe uma hierarquia entre as áreas urbanas no Brasil que se organiza da seguinte forma: a cidade está no topo da hierarquia das zonas urbanas. Por ser a sede do município, é a única forma de zona urbana que possui autonomia político-administrativa e poder. A vila, por sua vez, é a forma de zona urbana consolidada (para poder diferenciar-se das AuEu) que não possui autonomia política nem financeira. O que pode existir (ou seja, nem é garantido que isso ocorra) é a concessão de algum nível de autonomia administrativa para facilitar a gestão dos serviços públicos. Para ilustrar o que foi explanado, busca-se apoio nas palavras de Zmitrowicz, Biscaro e Marins:

Um distrito pode cuidar diretamente da limpeza pública e da arrecadação local dentro de sua área, por exemplo, sem que isso represente, no entanto, uma autonomia política ou financeira em relação à Administração Municipal (2013, p. 13).

Curiosamente, de acordo com o que os autores afirmam, entende-se que as subprefeituras possuem mais autonomia que os próprios distritos. Mesmo que este “ente administrativo” não seja citado nem no DEL nº 311, nem no CTN, nem no Estatuto da Cidade. Os autores afirmam:

As subprefeituras podem ser estabelecidas por lei municipal, na qual são definidas as suas atribuições, nos casos em que se busca ampliar a descentralização da administração municipal. Possuem caráter de Administração Direta, ou seja, possibilitam a transferência gradual das funções de direção, gestão, decisão e controle dos assuntos municipais em nível local, respeitando as prioridades do Poder Executivo Municipal. O subprefeito é nomeado pelo prefeito e participa da elaboração da proposta orçamentária da Prefeitura. Os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Petrópolis, Campinas e Salvador, por exemplo, adotam essa divisão territorial do município. No município de São Paulo, as Subprefeituras tem dotação orçamentária própria, com autonomia para a realização de despesas operacionais, administrativas e de investimento (ZMITROWICZ; BISCARO; MARINS; 2013, p. 13 – 14).

Retomando a pergunta que dá nome a esse capítulo: afinal, o que define uma cidade? Como demonstrado, a resposta é complexa para que seja possível obtê-la através de poucas palavras. Entretanto, no caso do Brasil atual, as cidades são definidas – inadequadamente – pelos municípios.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiro fato a considerar, e o mais elementar de todos, é que esse trabalho não encerra as discussões sobre o tema. Ele constitui uma abertura de novas vias de debate, buscando analisar o tema sob outros prismas.

Em relação às formulações técnicas, recomenda-se avaliar a possibilidade de reconsiderar a forma como é calculada a densidade demográfica – principalmente quando relacionado ao caso brasileiro. Ou pelo menos propor que sejam calculadas densidades demográficas diferentes, para finalidades diferentes. A ideia de substituir o uso da área total do município pelo perímetro urbano só traria benefícios para o uso deste índice, ampliando a sua efetividade e oportunidades de utilização. Tenderia a ocorrer um aumento médio das densidades demográficas de forma geral. As áreas que hoje apresentam alta densidade provavelmente não se modificariam, e as áreas populosas que hoje são estranhamente pouco densas poderiam demonstrar outra situação, mais próxima à realidade. Claro que também seria necessário o estabelecimento de novos parâmetros de densidade. Além do mais, considerando que, muitas vezes, grande parte do território dos municípios é composto por área rural, vegetação nativa e/ou áreas de preservação, não seria honesto, para as aferições de densidade demográfica, o cômputo dessas áreas em seu cálculo.

Este índice, que certamente possui grande afinidade com as cidades e as áreas urbanas, mas da maneira como é calculado hoje, resulta em descaracterização do fenômeno urbano: conclui-se, parte das vezes, que existem cidades populosas e não povoadas. Cidades despovoadas. Quase um oxímoro. Dessa forma, mais apropriado do que calcular a densidade demográfica municipal seria calcular a densidade demográfica citadina.

Como forma de comprovar o que está sendo afirmado, pode-se realizar um exercício matemático simples. Utilizando os dados do Censo do IBGE de 2010, observa-se que o município de Cachoeirinha, no RS, possuía uma população total de 118.278 habitantes, e uma área total de 43,9 km². Contudo, como a densidade demográfica fornecida pelo IBGE para o ano de 2010 foi de 2.687,04 hab/km², conclui-se que a área utilizada para este cálculo foi de aproximadamente 44,01 km².

A já citada base de dados da EMBRAPA forneceu o dado da área urbanizada do município de Cachoeirinha, que é de 18,1438 km². Dessa forma, calculando a densidade demográfica utilizando a área urbanizada do município em vez de sua área total chega-se ao resultado de 6.518,92 hab/km².

Ou seja, se for considerada a área total do município (44,01 km²) a densidade demográfica apresentará um resultado de 2.687,04 hab/km². Por outro lado, se for utilizada a área urbanizada do município (18,1438 km²) a densidade demográfica será de 6.518,92 hab/km². Um valor que é cerca de 2,42 vezes maior. A importância de essa análise ser realizada com o município de Cachoeirinha é que este município regulamentou que não existem áreas rurais em seu território. Ou seja, todos esses 44 km² são de áreas urbanas, porém não necessariamente urbanizadas. Na verdade, pelas características apresentadas em parte do seu território seria mais plausível que algumas dessas áreas fossem classificadas como AuEu (apesar de que, as AuEu também seriam contabilizadas como área urbana de fato). A diferença de resultados já foi tão grande em um município com uma área ínfima, que se aplicada em municípios com áreas maiores, os resultados tendem a ser cada vez mais díspares na proporção do aumento de suas áreas.

Cachoeirinha emancipou-se do município de Gravataí. São cidades com malhas urbanas conurbadas e semelhantes, apesar de que tanto a população, quanto a área dos municípios são bastante diferentes. Gravataí possuía uma população de 255.660 habitantes, e uma área de 463,166 km, de acordo com o Censo do IBGE de 2010. Portanto, a sua densidade demográfica era de 551,98 hab/km². Comparando simplesmente a densidade demográfica informada pelo IBGE destes municípios (551,98 x 2.687,04), não se imaginaria que possuem semelhanças. Contudo, caso seja utilizada a metodologia de cálculo de densidade demográfica com o uso da área urbana, chega-se ao seguinte resultado: por possuir uma área urbanizada de 40,2682 km², a densidade demográfica de Gravataí atinge o valor de 6.348,93 hab/km². Muito mais semelhante ao resultado de Cachoeirinha, que foi de 6.518,92 hab/km².

Em verdade, por não saber com exatidão a metodologia empregada pela EMBRAPA, mas por acreditar que eles se basearam somente em imagens de satélite para realizar o cálculo, conclui-se que o termo mais adequado para definir

este dado seja “densidade da área urbanizada”. Afinal, a própria EMBRAPA rotulou o dado como “Área urbanizada (km²)”. A medição dessas áreas, realizada através da análise de imagens de satélite, aufere apenas o tamanho da mancha urbanizada. Mas como verificado no exemplo do município de Cachoeirinha, a área da mancha urbanizada calculada pela EMBRAPA não se aproxima ao tamanho da área do perímetro urbano definido pelo município. Lembrando que, tanto o perímetro urbano da cidade, quanto o do município podem ser definidos, “arbitrariamente”, nas Câmaras de Vereadores.

Diante disso, é possível imaginar pelo menos três possibilidades diferentes de fórmulas que calculem a densidade da ocupação territorial: a densidade demográfica municipal – DDM (população total/área do município); a densidade demográfica do perímetro urbano – DDPU (população do perímetro urbano/área do perímetro urbano); e a densidade demográfica da mancha urbanizada – DDMU (população total/área da mancha urbanizada). A DDM, medida que já existe hoje, serve para verificar a simples relação entre a área total e a população de cada município. A DDPU equivale a uma versão mais realista e racional da DDM. Seria a “densidade demográfica cidadina”. A DDPU também pode ser utilizada como ferramenta de planejamento, como será exposto a seguir. Importante observar que no caso da DDMU, se o município possuir zona rural, o correto é que a população total seja substituída pela população da mancha urbanizada.

A DDMU aparenta ser o elemento mais próximo daquilo que Veiga nominou de “índice de pressão antrópica”. Contudo, esse dado pode ser mais bem apresentado como “índice de ocupação efetiva do espaço urbanizado”, já que, como demonstrado, não é adequado estabelecer uma correlação direta e linear entre ocupação do espaço e pressão antrópica (modificação do grau natural, impacto ou estresse ambiental). É útil como forma de medir a ocupação efetiva do espaço urbanizado em municípios que se declaram como integralmente urbanos.

Por fim, a DDPU, é um dado mais eficiente caso seja utilizado comparativamente com a DDMU. Nessa situação, a DDPU pode ser utilizada como forma de prever qual é o nível de expansão populacional que um município deseja/pode suportar. Seria realizado da seguinte maneira: caso o município considere que consegue atender, adequadamente, as demandas da população, ele

toma por parâmetro o valor da sua DDMU. Com base nesse valor, ele pode prever para sua DDPU quantas pessoas podem ingressar nas áreas não urbanizadas de seu perímetro urbano, de forma a manter o mesmo nível de ocupação (densidade). É uma forma de medir de que maneira deve ser loteado um terreno, de forma que não seja comprometida a capacidade de atendimento da população (evitar o loteamento excessivo), ou subaproveitamento de áreas com maior capacidade de suporte, tendo como parâmetro uma situação de população, infraestrutura e área já conhecidas. Uma espécie de “índice de qualidade” da ocupação do espaço.

Sobre as metodologias de classificação de cidades e/ou de áreas urbanas apresentadas pelas legislações vigentes no Brasil, é importante avaliar, separadamente, cada uma das duas formas apresentadas.

O CTN apresenta, dentro do IPTU, um método de identificar áreas urbanas. Esse método é inadequado para realizar quaisquer outras avaliações que não sejam exclusivamente em relação à cobrança de tributos. É provável que seja inadequado até em relação ao objetivo tributário. Classificar uma área pela carência ou existência de uma qualificada infraestrutura urbana não é o caminho a ser seguido. A legislação é falha, já que possibilita (pode-se dizer, até, incita) que os municípios ampliem seus perímetros urbanos para maximizar as arrecadações de IPTU. Além disso, as áreas mais carentes tendem a ser, principalmente no caso do Brasil, as mais periféricas. Portanto, as mais distantes do tradicional núcleo urbano central, bem constituído e com uma maior oferta de infraestrutura. Implementar a cobrança de IPTU nesses lugares socialmente excluídos sem que haja uma oferta mínima de infraestrutura, ou qualquer contraprestação de serviço por parte do Estado, pode ser juridicamente adequado, já que, como visto, os impostos não precisam de contraprestação de serviços para que ocorra seu fato gerador. Mas é completamente desprovido de bom senso e justiça social. É imoral.

O IBGE, em suas notas explicativas, acaba por fazer um paralelo com o CTN em relação à questão da delimitação das áreas urbanas. No sítio de internet do IBGE cidades, quando selecionado um município, são apresentadas as características gerais dele. Existe uma seção denominada “Território e Ambiente”, onde é apresentado um índice denominado de “Urbanização de vias públicas”. A caracterização deste índice é apresentada da seguinte forma: “domicílios urbanos

em vias públicas com **urbanização adequada** (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio)” (IBGE¹⁹, 2019. Grifo nosso.). Ou seja, são apresentados todos os elementos do inciso primeiro do artigo 32 do CTN: “I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;” (BRASIL, 1966), com a diferença de que, enquanto o CTN afirma que não é necessário ter todos estes elementos, o IBGE exige a presença de todos, e ainda acrescenta a pavimentação, que não nem chega a ser citada pelo CTN. Essa legislação criada em meados da década de 1960 certamente já não contempla mais as especificidades e a complexidade da realidade brasileira. Faz-se necessário repensar essas definições propostas pelo CTN.

A segunda forma de classificação de cidades/áreas urbanas no Brasil deriva do Decreto-Lei nº 311. Esta lei é o culpada pelo (des)ordenamento político-administrativo atual no Brasil. Aliás, uma norma não pode ser culpada de algo. Responsabilizados deveriam ser os legisladores que, historicamente, conseguiram permanecer omissos diante das quatro grandes oportunidades que tiveram de mudar esse quadro. Cinco, caso seja acrescido o Projeto de Lei nº 316, de 2009, que está arquivado.

As impropriedades dessa norma fazem com que o crescimento da urbanização brasileira seja diretamente proporcional ao crescimento do número de municípios. Crescimento dos municípios, nesse caso, não coincidindo necessariamente com desenvolvimento – como seria de se imaginar. Muitas vezes, esse crescimento significa somente parcelamento do território: o “desmembramento” da pobreza e das carências. Para cada vila que consegue alcançar a autonomia político-administrativa, um novo município. Para cada município “novo”, uma nova “**cidade**”. E assim a urbanização se acelera. Aliás, apenas uma nova cidade do ponto de vista do ordenamento territorial brasileiro. Por outro lado, caso o raciocínio seja de que toda área urbana é uma cidade, então para cada município novo pode ser criada mais de uma nova cidade, se forem criadas novas vilas.

Percebe-se, então, que uma das causas dos problemas existentes na legislação brasileira é que ocorre uma equivalência entre cidade e unidade administrativa territorial. Sendo que (em “teoria”) no Brasil a unidade administrativa é

¹⁹ IBGE Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>>. Acesso em jun de 2019.

o município. Mas quando se automatiza a exigência de que a sede administrativa do município seja uma cidade, está se informando nas entrelinhas, teleologicamente, que a unidade administrativa efetiva é a cidade – já que não pode existir uma unidade administrativa municipal que não seja uma cidade. Cria-se, implicitamente, uma “obrigação acessória”. Portanto, é necessário definir se no Brasil existirão unidades administrativas municipais que não sejam cidades, ou se cidades e unidades administrativas de município permanecerão como equivalentes. Lembrando que, caso “cidade” seja unidade administrativa, fica implícita a necessidade da existência de uma hierarquia de zonas urbanas.

Dessa forma, é importante ampliar o debate também no sentido de se discutir se existe o desejo de continuar interpretando a cidade como um nível hierárquico político-administrativo não expresso na lei, ou se o foco da análise deve ser enquanto manifestação física das sociedades humanas. Caso a opção seja por aprofundar-se no debate do enquadramento enquanto nível hierárquico faz-se necessário, então, ampliar a divulgação e o entendimento de que as áreas urbanas podem ser classificadas em duas hierarquias diferentes, e formalizar o uso, na prática, dessas toponímias.

Contudo, deve-se avaliar o risco de levar essa proposta adiante, tendo em vista de que o termo “vila” já possui uma carga pejorativa, e em alguns lugares do Brasil possui sentido equivalente ao que se costuma nominar por “favela”. Etimologicamente, vila é uma “casa de campo”. Em Portugal, é uma povoação de categoria superior a uma aldeia, mas inferior a uma cidade (parece que não somente em Portugal...). É uma casa de campo ou recreação localizada nos arrabaldes (subúrbio. Parte povoação ou cidade que fica fora ou nas adjacências de seus limites) das cidades italianas. Ou ainda, conjunto de casas em beco (HOUAISS, 2001). Ou seja, dificilmente a tentativa de impor essa categoria hierárquica será bem-vista, ou aceita pela sociedade.

A dimensão de cidade *polis* incita uma última análise das possíveis classificações de cidade. Permanece o questionamento se é de comum ocorrência em algum lugar do mundo a existência de áreas urbanas que são hierarquicamente subordinadas a outras áreas urbanas de porte que pode ser relativamente equivalente (relação análoga a das cidades e vilas, no Brasil). Nesse sentido, parece

importante realizar novas investigações analisando os efeitos do enquadramento das cidades como unidades administrativas. É uma análise que possibilita uma série de enquadramentos distintos devido a suas variáveis: hierarquia de zonas urbanas, cidade enquanto fonte de poder, e cidade enquanto unidade administrativa. A questão da dimensão de poder é retomada, pois caso cidade seja uma fonte de poder, isso também implica na existência de uma hierarquia de zonas urbanas. Portanto, faz-se necessário bem definir e diferenciar (se for o caso) os seguintes “tipos de espaços”: área urbana, cidade, vila, unidade político-administrativa e município.

Um último alerta merece ser feito em relação aos usos, significados e conceituação do termo “cidade”, deve-se pensar que quando são mesclados todos os enquadramentos possíveis de serem aplicados a um mesmo fenômeno na tentativa de elaborar um conceito único e universal, de tão abrangente, corre-se o risco de resultar na criação de uma “quimera conceitual”.

Quanto aos elementos que podem ser identificados como presentes nas cidades ao longo da história, identifica-se a sua estrutura física, a relativa concentração de estruturas e de pessoas, a perenidade, e as relações econômicas e sociais diferenciadas que são produzidas pelo convívio humano. A questão de poder fica relativizada diante do debate já explicitado.

Por fim, retomando a hipótese deste trabalho o conceito de cidade é corretamente empregado no Brasil? Como demonstrado, o conceito de cidade no Brasil está relacionado com o de município. Além de criar certa confusão em relação a ser ou não unidade administrativa, a cidade não está ligada a nenhum critério objetivo, o que possibilita que uma infindável gama de arranjos populacionais seja qualificada, indistintamente, como cidade. A impropriedade é tamanha, que se revela na incapacidade de as pessoas que habitam o país definirem adequadamente o que é o município, e o que é cidade.

7. REFERÊNCIAS

- 100RC. **What is Urban Resilience?** Disponível em: <<https://www.100resilientcities.org/resources/>>. Acesso jan 2019.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Reio de Janeiro: 2000. 31 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0702.pdf>. Acesso em dez de 2018.
- ABREU, Maurício de Almeida. A apropriação do território no Brasil colonial. In: FRIDMAN, Fania; HAESBAERT, Rogério. (Org.). **Escritos sobre espaço e história**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014. p. 265 – 298. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2404008>>. Acesso em mar. de 2019.
- ALENCAR, Cristina. Ruralidade metropolitana e expansão da metrópole. In: RANDOLPH, Rainer; SOUTHERN, Barbara Candice. (Org.). **Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina**. São Paulo: Max Limonad, 2011. p. 167 – 185.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto R. As relações campo-cidade no Brasil do século XXI. *In: Revista de Políticas Públicas*. V. 7, Nº 2. Maranhão: 2003. 23 p.
- ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO 14001 – Sistema de Gestão Ambiental – requisitos com orientações para uso**. 3ª ed. Rio de Janeiro: ABNT, 2015, p. 53.
- ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. **Geração Distribuída**. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=757&idPerfil=2>>. Acesso ago 2018.
- BAGLI, Priscila. Rural e Urbano: harmonia e conflito na cadência da contradição. *In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Outras Expressões, 2013. 3ª ed. p. 81 – 109.
- BAENINGER, Rosana. A Nova Configuração Urbana no Brasil: Desaceleração Metropolitana e Redistribuição da População. In: RANDOLPH, Rainer; SOUTHERN, Barbara Candice. (Org.). **Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina**. São Paulo: Max Limonad, 2011. p. 46 – 70.
- BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi da Hora. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. *In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Outras Expressões, 2013. 3ª ed. p. 33 – 52.
- BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti; SANTOS, Sérgio Roberto Lordello dos; NALCACER, Fernando Cavalcanti. **Redefinição do conceito de urbano e rural**. Curitiba, 1983. 84 p. Disponível em: <www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/redefinicao_urbano_rural_12_83.pdf>. Acesso dez de 2017.

BLUME, Roni. **Território e Ruralidade: A Desmistificação do Fim do Rural**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, UFRGS, Porto Alegre, 2004. 179 p.

BLUMENFELD, Hans. A Metrópole Moderna. *In: SCIENTIFIC AMERICAN. Cidades – A Urbanização da Humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977. p. 52 – 70.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988 – o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. *In: Revista de informação Legislativa*. v: 47, nº 187 (jul/set2010). Brasília, 2010. p. 59 – 75. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198693>>. Acesso jan 2018.

BRASIL. **DECRETO Nº 7.341, DE 22 DE OUTUBRO DE 2010**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7341.htm>. Acesso dez 2017.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 311, DE 2 DE MARÇO DE 1938**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0311.htm>. Acesso dez 2017.

BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966 – Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso dez 2017.

BRASIL. **LEI Nº 6.766, DE 19 DE dezembro DE 1979**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso jul 2018.

BRASIL. **LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso dez 2017.

BRASIL. **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso mar 2018.

BRASIL. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 – ESTATUDO DA CIDADE**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso dez 2017.

CADASTRO RURAL. **O que é Imóvel Rural?** Disponível em: <<http://www.cadastrorural.gov.br/perguntas-frequentes/propriedade-rural/o-que-e-imovel-rural>>. Acesso dez 2017.

CADASTRO RURAL. **VINCULAÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS NOS CADASTROS SNCR/CAFIR**. Disponível em: <<http://www.cadastrorural.gov.br/passos-a-passos-vinculacao-nirf-sncr-1>>. Acesso dez 2017.

CAPEL, Horacio. **Ciudades, arquitectura y espacio urbano**. 2003. Disponível em: <<https://eblancooliva.com/2017/02/11/urbs-polis-y-civitas/>>. Acesso jan 2019.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Seria o Brasil “menos urbano do que se calcula”? **GEOUSP – Espaço e Tempo**. São Paulo, 2003. Nº 13, p. 179-187. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/download/123804/119990>>. Acesso ago 2018.

CLARK, David. **Introdução à Geografia Urbana**. São Paulo: Difel, 1985.

EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Monitoramento Por Satélite**. Disponível em:

<<http://web.archive.org/web/20131020015308/http://www.urbanizacao.cnpem.embrapa.br/conteudo/uf/rs.html>>. Acesso em dez de 2018.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). **Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. 3ª ed. p. 11 – 31.

FURTADO, Maria de Fátima Ribeiro de Gusmão. Áreas de Interface Periurbana: Desafios Conceituais e Metodológicos. *In*: RANDOLPH, Rainer; SOUTHERN, Barbara Candice. (Org.). **Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina**. São Paulo: Max Limonad, 2011. p. 147 – 166.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnica de Pesquisa Social**. 6º ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2008. 200 p.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Espaço geográfico e território: conceitos-chave para a Geografia**. Disponível em:

<http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/espaco_territorio.htm#espaco>. Acesso fev 2018.

GREENBUILDING BRASIL. **Certificação LEED**. Disponível em:

<<http://www.gbcbrazil.org.br/sobre-certificado.php>>. Acesso jan 2019.

HANAI, Frederico Yuri. **Sistema de indicadores de sustentabilidade: uma aplicação ao contexto de desenvolvimento do turismo na região de Bueno Brandão, Estado de Minas Gerais, Brasil**. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, USP, São Carlos, 2009. 432 p. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-17092009-082223/publico/teseFredericoYuriHanai.pdf>>. Acesso jan de 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Área urbana e área de expansão urbana**. Disponível em:

<http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8812>. Acesso em dez 2017.

HARADA, Kiyoshi. **IPTU e zonas de expansão urbana**. 2014. Disponível em:

<<http://www.haradaadvogados.com.br/iptu-e-zonas-de-expansao-urbana/>>. Acesso dez 2017.

HARADA, Kiyoshi. **IPTU – Conceito de áreas urbanizáveis ou de expansão urbana**. 2017. Disponível em: <<http://www.haradaadvogados.com.br/iptu-conceito-de-areas-urbanizaveis-ou-de-expansao-urbana/>>. Acesso em dez 2017.

HOUAISS. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa** 1.0. Ed. Objetiva, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil - uma primeira**

aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 83 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>>. Acesso jan de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação.** Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso dez de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **IBGE divulga estimativas populacionais dos municípios para 2017.** Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>>. Acesso dez 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **Glossário.** Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>>. Acesso dez 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 352 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>>. Acesso jan 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **Noções Básicas de Cartografia – III Elementos de Representação.** Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoas/elementos_epresentacao.html>. Acesso dez 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **Séries Históricas e Estatísticas.** Disponível em: <<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso dez 2017.

INSTITUTO NACIONAL DA COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, INCRA. **O que é Imóvel Rural nos termos da legislação agrária?** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/o-que-e-imovel-rural-nos-termos-da-legislacao-agraria>>. Acesso dez de 2017.

LENCIONI, Sandra. Algumas observações sobre a construção de conceitos e os conceitos de cidade e urbano. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SUZUKI, Júlio César; MARAFON, Glaucio José. (Org.). **Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas.** 1ª.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 79 – 98.

LIMA, Maria Helena Palmer. A delimitação legal dos espaços urbanos. In: FIGUEIREDO, Adma Hamam de (Org.). **Brasil – Uma visão geográfica ambiental no início do século XXI.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016. p. 75 – 100.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. Prefácio. In: VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias – O Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas: Editora Autores Associados, 2002. Prefácio, p. 21 – 28.

LOTUFO, José Otávio. **Projeto Sustentável: Resiliência Urbana para o Bairro da Pompéia**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2016. 177 p. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16138/tde-19122016-153348/publico/joseotaviolotuforev.pdf>>. Acesso jan 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5º ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2003. 311 p.

MARX, Murillo. **Cidade no Brasil Terra de Quem?**. São Paulo: Livraria Nobel S. A., Edusp – Editora da Universidade de São Paulo, 1991. 143 p.

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. Dilemas na conceituação do campo e do Rural no Brasil. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SUZUKI, Júlio César; MARAFON, Glaucio José. (Org.). **Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas**. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 59 – 65.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Elaboração de proposta de diretrizes ambientais para o desenvolvimento de cidades sustentáveis no Brasil**. Relatório Final. Brasília: MMA, 2011. p. 93. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/item/10338.html>>. Acesso nov de 2018.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. A Relação Urbano-Rural no Brasil Contemporâneo. In: RANDOLPH, Rainer; SOUTHERN, Barbara Candice. (Org.). **Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina**. São Paulo: Max Limonad, 2011. p. 221 – 239.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo; LIMONAD, Ester. O Urbano e o Rural frente à Urbanização da Sociedade. In: RANDOLPH, Rainer; SOUTHERN, Barbara Candice. (Org.). **Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina**. São Paulo: Max Limonad, 2011. p. 202 – 217.

Organização das Nações Unidas, ONU. **Agenda 21 Global**. 1992. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>>. Acesso em dez de 2018.

Organização das Nações Unidas, ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015, 49p. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em dez de 2018.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE. **OECD Regional Typology**. 2011, 16 p. Disponível em: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf>. Acesso em dez de 2018.

ORTEGA, E. La ruralidad y el futuro de los jóvenes rurales en Chile. In: Cepal. **Juventud rural - modernidad y democracia en América Latina**. Cepal, LC/L. 931, p. 241 – 247, 1996. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/19640/S9600084_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em nov de 2018.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Cidade: sobre a importância de novos meios de falar e de pensar as cidades. In: BRESCIANI, Maria Stella (Org.). **Palavras da Cidade**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS. 2001. 366 p.

RIO GRANDE DO SUL, RS. **Lei Complementar 9.070, de 2 de maio de 1990**.

Disponível em: <

http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=50023&hTexto=&Hid_IDNorma=50023>. Acesso dez de 2017.

RIO GRANDE DO SUL, RS. **Lei Complementar 9.089, de 19 de junho de 1990**.

Disponível em: <

http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=17891&hTexto=&Hid_IDNorma=17891>. Acesso dez de 2017.

RIO GRANDE DO SUL, RS. **Lei Estadual 10.116 de 1994 – Lei do**

Desenvolvimento Urbano. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479>. Acesso dez de 2017.

RIO GRANDE DO SUL, RS. **Lei Complementar 13.587 de 2010**. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/Download/CAM/Lei_13.587.PDF>. Acesso dez de 2017.

SANTOS, Micaela dos. **Conheça as cidades do futuro que estão sendo construídas do zero**. 2018. Disponível em:

<<https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2018/08/conheca-cidades-do-futuro-que-estao-sendo-construidas-do-zero.html>>. Acesso jan 2019.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. 4 ed., 2 reimpr. 259 p.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAS E DO DESENSOLVIMENTO AGRÁRIO; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, MDA. **Quem tem direito à Declaração de Aptidão ao Pronaf?**

Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/quem-tem-direito-%C3%A0-declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf>>. Acesso dez 2017.

SCHNÄDELBACH, Carla Villanova. **A noção de ruralidade e a construção identitária de agricultores em um meio citadino: o caso da Vila Nova e arredores – Porto Alegre/RS**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, UFRGS, Porto Alegre, 2004. 139 p.

SJOBORG, Gideon. Origem e evolução das cidades. In: DAYS, K. et al. **CIDADES: A Urbanização da Humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. 3ª Ed. p. 36 – 51.

SILVA, Ivete Sacramento de Almeida. **Benefícios Assistenciais**. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,beneficios-assistenciais,41010.html>>. Acesso abr 2018.

SILVA, William Ribeiro da. Reflexões em torno do urbano no Brasil. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). **Cidade e Campo:**

relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Outras Expressões, 2013. 3ª ed. p. 65 – 80.

SILVEIRA, Maria Laura. O espaço geográfico: da perspectiva geométrica à perspectiva existencial. **GEOUSP – Espaço e Tempo**. São Paulo, 2006. Nº 19, p. 81 – 91. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/73991>>. Acesso fev 2018.

SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA, SIDRA. **Censo Demográfico: Tabela 1290 - Número de municípios e População nos Censos Demográficos por tamanho da população**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1290>>. Acesso dez 2017.

SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA, SIDRA. **Estimativas de População: Tabela 6579 - População residente estimada**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>>. Acesso dez 2017.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Dilemas na conceituação da cidade e do urbano no Brasil. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SUZUKI, Júlio César; MARAFON, Glaucio José. (Org.). **Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas**. 1ª.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 67 – 78.

SOBARZO, Oscar. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). **Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. 3ª ed. p. 53 – 64.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 319 p.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A Questão Cidade-Campo: perspectivas a partir da cidade. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. (Org.). **Cidade e Campo: relações e contradições entre rural e urbano**. 3ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 111 – 130.

TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. Os nomes da cidade no Brasil Colonial. Considerações a partir da Capitania do Rio Grande do Norte. In: **Mercator – Revista de Geografia da UFC**. Ano 2, nº 3. Ceará, 2003. p. 53 – 60. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/163/131>>. Acesso fev 2018.

UNITEVÊ UFF. **Aula Magna do Programa de Pós Graduação em Geografia UFF**. YouTube, 17 jan 2017. Disponível em: <<https://youtu.be/eHa10XTtZgY>>. Acesso fev 2018.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias – O Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

ZMITROWICZ, W., BISCARO, C., MARINS. **A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal**. São Paulo: Texto Técnico da Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil. – N.020 (2013), 2013. Disponível em: <http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00020.pdf>. Acesso jun 2019.