

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Geociências

Programa de Pós-Graduação em Geografia

Doutorado

Cidade-campo, urbano-rural: uma contribuição ao debate a partir de pequenas
cidades em Minas Gerais

Maria Helena Palmer Lima

Rio de Janeiro
dezembro de 2007

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Geociências

Programa de Pós-Graduação em Geografia

Doutorado

Cidade-campo, urbano-rural: uma contribuição ao debate a partir de pequenas
cidades em Minas Gerais

Maria Helena Palmer Lima

Tese de Doutorado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Geografia
da Universidade Federal do Rio de Janeiro,
como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientadora:

Prof^a. Dr^a. Gisela Aquino Pires do Rio

Rio de Janeiro

dezembro de 2007

Cidade-campo, urbano-rural: uma contribuição ao debate a partir de pequenas
cidades em Minas Gerais

Maria Helena Palmer Lima

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Doutor em Geografia.

Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 2007

Banca Examinadora

Professora Doutora Gisela Aquino Pires do Rio - UFRJ

Professor Doutor Miguel Ângelo Campos Ribeiro - UERJ

Professor Doutor Julio Cesar de Lima Ramires - UFU

Professor Doutor Roberto Lobato Corrêa - UFRJ

Professora Maria Célia Nunes Coelho – UFRJ

Agradecimentos

Ao IBGE, instituição que me formou profissionalmente, e que me vem disponibilizando segundas oportunidades de realização profissional e pessoal. Ao Departamento de Geografia que me instigou à pesquisa. À Diretoria de Geociências que me propiciou a realização do curso. A Sérgio Besserman Vianna e Guido Gelli que “me atiraram aos leões” levando-me à realização deste curso.

A José Eli da Veiga que provocou esta apaixonante temática.

A querida orientadora Gisela de Aquino Pires do Rio, com cuja paciência, presteza, dedicação e capacidade, me orientou ao longo destes anos. À muito querida e admirada professora D. Maria do Carmo Correa Galvão por ter me recebido e orientado quando esta pesquisa era ainda apenas um grande desconforto. Aos demais professores do Departamento de Geografia da UFRJ que me formaram desde a graduação.

Aos professores Roberto Lobato Corrêa e Cláudio Gonçalves Egler pelas contribuições oferecidas no Exame de Qualificação.

Às maravilhosas Ildione e Nildete cuja dedicação e seriedade engrandecem o serviço público federal.

Aos profissionais das muitas bibliotecas percorridas, mas especialmente à Regina Fucci do IBGE cuja incansável generosidade e respeito ao trabalho contribuem fortemente para o bom nome da Instituição.

À Unidade Estadual do IBGE em Minas Gerais, particularmente à Maria Antonia, Coelho, Sr. Wilson, Evandro Mendes e todos os que me ajudaram. Ao Departamento de Estruturas Territoriais do IBGE, especialmente ao Paulo César Martins, que sempre atendeu às necessidades da minha pesquisa. Aos muitos

colegas e amigos do IBGE, principalmente aos do Departamento de Geografia, mas também aos da DGC, CDDI, DPE, DI, DE e Unidades Estaduais, agradeço a todos pelas ajudas prestadas, mas principalmente pelas muitas amizades construídas nesses mais de vinte anos de trabalho.

Aos representantes dos municípios selecionados que dedicaram horas dos seus trabalhos atendendo às minhas solicitações: a Eduardo Lopes, chefe de gabinete da prefeitura de Veríssimo; Frontino Esio Santana, prefeito de Comendador Gomes; João Anivaldo de Oliveira, prefeito de Água Comprida; Marcos César Brunozi, prefeito de Pirajuba; Marlene Santos, chefe de gabinete de Santa Bárbara do Monte Verde; Mônica Vieira, chefe de gabinete da prefeitura de Coronel Pacheco; Nelson Moreira de Paula, prefeito de Olaria; e Wagner Cândido de Oliveira, prefeito de Chácara.

A todos os demais entrevistados como Gerson Occhi, diretor do Instituto Cândido Tostes de Juiz de Fora; D. Creudirene e Sr. Moniz Urzêdo, empresários do iogurte Rufiguty de Veríssimo; Brito, responsável pela Emater em Veríssimo; aos cortadores de cana; aos moradores, trabalhadores e comerciantes das cidades selecionadas que muito contribuíram para a realização deste trabalho.

Aos meus pais pelo muito que fizeram por mim, aos meus irmãos, cunhados, sobrinhos e amigos pelas ajudas em diversos momentos deste longo percurso.

Ao Carlinhos, meu marido maravilhoso, sempre se oferecendo para me ajudar, sempre resolvendo meus insolúveis problemas com todas as tecnologias.

Ao Carlos, o melhor filho que alguém pode ter.

E a Deus por me manter viva, saudável, feliz e fazendo coisas.

Muito obrigada.

Resumo

Os conceitos cidade e campo, urbano e rural vêm sendo objeto de discussão nos últimos anos, sobretudo a partir da publicação do Censo 2000 e ganharam fóruns específicos que contam com a participação de vários pesquisadores que apresentaram os respectivos pontos de vistas deixando aflorar a complexidade conceitual que essa temática envolve. Esses aspectos alimentaram a presente tese que busca discutir estes conceitos visando fornecer subsídios para um melhor entendimento do alcance dos problemas teóricos e práticos que fundamentam a discussão.

O levantamento bibliográfico indicou a expressiva quantidade de textos e autores que influenciam a geografia brasileira e permitiu mostrar como essa questão evoluiu ao longo do tempo. Selecionou-se dois períodos: a segunda metade do século XX, cujas produções estabelecem ainda hoje o entendimento destes termos; e as primeiras décadas desse século cujas obras embasaram, no Brasil, a elaboração do decreto-lei nº 311, de 1938, que regulamenta a matéria.

Concluiu-se que a atual dificuldade em adequar a teoria à prática quanto a estes termos decorre de suas próprias evoluções conceituais. Contemporaneamente cidade e campo vinculam-se a aspectos espaciais, enquanto urbano e rural ligam-se a questões sociais. Situação diversa da pretérita na qual aos termos cidade e campo se associava tanto aspectos espaciais quanto sociais, e urbano e rural apenas qualificavam-nos.

Além da análise dos critérios brasileiros para determinação de espaços urbanos e das críticas a eles oferecidas, o trabalho acompanha a evolução dos

processos de urbanização e de modernização do campo no país, assim como apresenta evolução semelhante para as regiões selecionadas do estado de Minas Gerais, a Zona da Mata e o Triângulo Mineiro .

A análise empírica dos oito pequenos municípios escolhidos, cuja população no ano 2000 era inferior a três mil habitantes, mostrou que suas sedes atendem às necessidades básicas da população devendo, portanto ser consideradas cidades, não apenas pela perspectiva legal na qual estão inegavelmente inseridas, mas também pela teórico-conceitual.

Summary

The concepts of town and field, urban and rural have been discussed lately, especially after the publishing of 2000 Census; they have been included in specific forums, with the participation of several researchers who have presented their respective points-of-view, releasing the complexity of concepts involved in such theme. These aspects have guided the present thesis, that tries to discuss such concepts and supply subsidies for a better understanding of theoretical and practical problems, which are the base of this discussion.

The bibliographical research showed an expressive number of texts and authors that are influent in Brazilian geography, and it allows us to show how this question has evolved throughout time. Two periods of time have been selected: the second half of the XXth century, when productions have then established the understanding of such terms, that remains until today; and the first decades of the above-mentioned century, when productions were used as a base for the elaboration of the law number 311, of 1938, that rules on such issues.

We come to the conclusion that the present difficulty to adapt theory to practice, in relation to these terms, comes from these concepts evolutions. Contemporarily, town and field are linked to spacial aspects, while urban and rural are linked to social questions. It is a different situation from the past, in which the terms town and field were associated not only in spacial but also in social aspects, and the terms urban and rural just qualified them.

Beyond the analysis of Brazilian criteria to determine urban spaces and the criticism related to them, the work follows the evolution of urban processes and of

field modernization in the country, as well as it presents the evolution of the selected areas in Minas Gerais State, Zona da Mata and Triangulo Mineiro.

The empiric analysis of the eight small counties chosen, in which the population was below three thousand inhabitants in 2000, has shown that their town fulfill the basic needs of the population. They should, therefore, be considered towns, not only in the legal perspective, in which they are undeniably included, but also in the theoretical-concept perspective.

Lista de mapas

1 – Minas Gerais, localização das áreas de estudo	24
2 – Região de Juiz de Fora	197
3 –Regiões de Uberaba e Frutal	198

Lista de gráficos

1 – Número de municípios brasileiros por anos censitários	147
2 – População urbana e rural da Zona da Mata e Triângulo Mineiro por anos censitários	184
3 – Proporção de população urbana dos municípios da Zona da Mata por classes de tamanho populacional, segundo anos censitários	189
4 – Proporção de população urbana dos municípios do Triângulo Mineiro por classes de tamanho populacional, segundo anos censitários	190
5 – Famílias por classes de rendimento nominal mensal familiar per capita (%)	229

Lista de quadros

1 – População urbana e critérios para determinação do espaço urbano	
segundo países selecionados	81
2 – Leis estaduais para emancipação municipal	101
3 – Leis estaduais para criação de distritos	106
4 – Número de municípios por unidade da federação segundo anos	
selecionados	108
5 – Estabelecimentos comerciais e bancários nas regiões selecionadas	173
6 – Alfabetização, matrículas e número de cursos nas regiões	
selecionadas	175
7 – Equipamentos urbanos disponíveis nas regiões selecionadas	176
8 – Municípios selecionados, microrregião a que pertencem, anos das	
emancipações, população total, urbana e rural 2000 e total 2007	195
9 – Domicílios por disponibilidade de bens duráveis, segundo áreas	
selecionadas (%)	230

Lista de tabelas

1 – Variação da população urbana e do número de municípios, para Brasil, segundo anos censitários	149
2 – População total e urbana e número de municípios nas regiões selecionadas em anos censitários	168
3 – Número de veículos por tipo, segundo as regiões selecionadas	172
4 – População em valor absoluto e variação relativa para as regiões selecionadas, segundo anos censitários	179

Lista de figuras

1 – Lavoura de cana-de-açúcar junto às casas na cidade de Água Comprida	201
2 – Edifícios na cidade de Chácara	203
3 – Pré-escola na cidade de Pirajuba	206
4 – Ônibus escolar da cidade de Pirajuba	207
5 – Centro de fisioterapia na cidade de Santa Bárbara do Monte Verde	215
6 – Posto de saúde e microônibus da cidade de Chácara	216
7 – Cortadores de cana-de-açúcar em lavoura no município de Veríssimo	224
8 – Conjunto habitacional na cidade de Pirajuba	227
9 – Locadora de DVD e jogos eletrônicos na cidade de Chácara	236
10 – Locadora de filmes na cidade de Chácara	236
11 – Casa gradeada na cidade de Coronel Pacheco	237
12 – Casas gradeadas na cidade de Chácara	237

Sumário

Lista de mapas

Lista de gráficos

Lista de quadros

Lista de tabelas

Lista de figuras

INTRODUÇÃO	17
1 CIDADE, CAMPO, URBANO E RURAL: UMA REVISÃO CONCEITUAL	30
1.1 Contribuições recentes	32
1.2 Influências marcantes	60
2 CRITÉRIOS PARA DETERMINAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS	72
2.1 O problema da delimitação dos espaços urbanos	72
2.2 Critérios para determinação de espaços urbanos em países selecionados	77
2.3 Critérios para determinação de espaços urbanos no Brasil	87
2.3.1 A legislação brasileira e sua origem	90
2.3.2 O processo de criação de municípios	111
2.3.3 Críticas ao critério brasileiro de determinação de cidades e espaços urbanos	116

3 DAS PRIMEIRAS VILAS À EMERGÊNCIA DO “RURBANO”: UM ESQUEMA DOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL	131
3.1 A formação das primeiras cidades	132
3.2 A afirmação das cidades na economia urbano-industrial e a expansão do número de municípios	143
3.3 A emergência do “rurbano”	151
4 DISPERSÃO E CONCENTRAÇÃO: UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS REGIÕES DA ZONA DA MATA E DO TRIÂNGULO MINEIRO	159
4.1 O peso do passado	160
4.2 Os anos 1950: modernização, urbanização e industrialização	167
4.3 Décadas de 1960 e 70: a capitalização do campo com efeitos diferenciados na Zona da Mata e no Triângulo Mineiro	178
4.4 Décadas de 1980 e 90: consolidação urbana	187
5 PEQUENAS CIDADES: CONTRADIÇÕES DE UMA EVOLUÇÃO COMPARADA	193
5.1 O ritmo do crescimento econômico condicionando a atração da população	193
5.2 Cidade-campo: uma relação em mutação	199
5.3 Funções urbanas e relações econômicas: um esquema de interpretação para as pequenas cidades	209
5.4 A dimensão material dos lugares habitados	220
5.5 A dimensão imaterial dos lugares habitados	232

CONCLUSÕES	241
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	252
ANEXOS	
A – Decreto-lei 311 de 2 de março de 1938 e Exposição dirigida ao Sr. Presidente da República pelo presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	262
B – Resolução nº 26 de 15 de dezembro de 1937 da Junta Executiva Central do conselho Nacional de Estatística	270

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é contribuir para o debate a respeito da definição de cidade no Brasil tendo em vista as profundas transformações nas relações cidade-campo que ocorreram nos últimos trinta anos. Trata-se de um assunto bastante amplo que envolve complexas relações no que diz respeito às características assumidas pelo processo de urbanização no país, ao funcionamento da economia urbano-industrial, à evolução da estrutura espacial e da reestruturação produtiva no campo como a emergência de novas atividades. Essa complexidade nos levou a definir como tese que as pequenas cidades, definidas como aquelas com população de até 3.000 habitantes, embora com pequena diversidade de atividades econômicas assumem uma centralidade na organização do espaço e na definição das relações espaciais que são constitutivas da vida econômica, social e política.

Algum tempo depois da divulgação dos primeiros resultados do Censo 2000 acerca dos valores de população urbana e rural, foram publicadas em jornais de grande circulação, críticas a estas informações que, mesmo preliminares, confirmavam a tendência das últimas décadas quanto ao aumento da população urbana e redução da rural em termos absolutos e percentuais. Confirmando-se, internamente, a lisura dos procedimentos operacionais para a elaboração das informações e para a obtenção dos dados primários, a presidência do IBGE dirigiu ao Departamento de Geografia, onde eu trabalhava, questionamento acerca da definição e dos critérios para a identificação de espaços urbanos e rurais no país.

A resposta possível foi a afirmação de que a legislação estava sendo cumprida, mas a pergunta ia certamente muito além da legalidade. Alcançava a

necessidade de que se pudesse afirmar ser adequada a definição utilizada para os termos urbano e rural, assim como a correta transposição desta definição para os critérios objetivos aplicados empiricamente na determinação destes espaços. Embora ambas as determinações, da definição e dos critérios, sejam oriundas de legislação federal e municipal, elas se constituem em uma das bases operacionais para a captura de dados pela Instituição e, conseqüentemente, tornam-se estruturais para todas as informações e análises daí provenientes.

Para a pergunta sobre a adequada definição dos termos não houve resposta. Não houve porque não havia no Departamento reflexão acerca do tema que permitisse afirmar o que deveria ser conceitualmente entendido como urbano e como rural no Brasil, para que então fosse possível avaliar suas definições e a seguir os critérios objetivos para o seu estabelecimento. Não houve por falta de estudos e pesquisas que buscassem perceber o urbano e o rural em termos teóricos, que acompanhassem o dinamismo e a profundidade das transformações pelas quais passaram estes conceitos.

Assim consolidou-se a determinação de que era preciso estudar o tema em ambiente acadêmico para que se pudesse proporcionar respostas a algumas questões fundamentais: é conceitualmente adequado que todas as cidades e vilas do Brasil sejam consideradas urbanas? Somente estes espaços devem ser aceitos como urbanos, ou há outros? Quais? Porque? Segundo quais proposições teóricas? O que é ser urbano? O que é uma cidade? Quais os tipos de aglomerados que devem compor o conjunto de cidades? Segundo quais proposições teóricas? O espaço rural deve ser definido por exclusão, ou há características próprias a ele que sejam capazes de defini-lo por si só? O mesmo para o campo, há como estabelecê-lo conceitualmente? Segundo quais proposições teóricas? No caso específico do

Brasil as definições são adequadas? A todo o país, apesar de todas as desigualdades? Há diferenças significativas entre áreas menos e mais inseridas no processo de capitalização da agropecuária.

Diante desses questionamentos, há outra etapa a vencer. A necessidade de construir os critérios utilizados para essas determinações, pois não basta eleger a conceituação considerada mais adequada a dada realidade, é fundamental que tal proposição teórica, elaborada com adjetivos que qualificam o aglomerado ou o espaço, seja convertida em uma definição que determine critérios objetivos passíveis de mensuração concreta. No caso brasileiro estes critérios são legalmente estabelecidos, desde a diretriz geral de o que se deve entender como espaços urbanos e rurais e como cidades e vilas, até os valores específicos referentes a montantes demográficos e de funcionalidade do aglomerado e do espaço determinados.

Uma vez que as críticas identificadas pela pesquisa indicam absoluto equívoco quanto a opção brasileira, que se alicerça essencialmente na função político-administrativa, era preciso compara-la, na medida do possível, com as definições utilizadas por outros países e para tanto recorreu-se a informações da Organização das Nações Unidas (ONU). Observou-se que a definição nacional para áreas urbanas está longe de representar uma situação excepcional, já que muitos países baseiam-se em aspectos outros que não apenas o demográfico para estabelecer seus espaços urbanos.

Era preciso, portanto, compreender a construção da definição brasileira que ocorreu entre os anos de 1937 e 38, período marcado pela implantação do Estado Novo com a Carta de novembro de 1937 que restringia todo o tipo de liberdades no país, mas igualmente período em que eram instalados diversos órgãos federais que

objetivavam dar ao Estado uma estrutura administrativa que funcionasse quase autonomamente. Datam deste mesmo período o surgimento do DASP, IBGE, Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Nacional do Café e outros tantos que atuavam no sentido de aparelhar o governo federal tanto para capacitá-lo a intervir localmente sobrepondo a União aos estados e municípios, quanto para propiciar maior eficiência da máquina pública.

A conclusão a que se chegou foi que a evolução conceitual do termo urbano promoveu grande desorganização na lógica da estrutura territorial brasileira. A legislação que ainda hoje regulamenta a identificação de espaços urbanos baseava-se no entendimento estabelecido ainda na Antiguidade pelo qual *urbs* refere-se ao aglomerado, ao conjunto de pessoas e coisas, ao contrário da conceituação da palavra urbano, construída por volta da segunda metade do século XX, cujo sentido se liga à sociedade e ao seu comportamento dinâmico e impessoal.

Mas se a conceituação recente destinou aos termos urbano e rural associações mais diretas às sociedades, dedicou aos termos cidade e campo ligações mais estreitas com suas composições espaciais, igualmente divergindo da conceituação pretérita. Em se aceitando como adequada a afirmação de Lefebvre (2002) e tantos outros de que a sociedade urbana não se restringe aos limites da cidade, mas abarca todos os locais que estiverem sob sua influência, resta, provavelmente, muito pouco do que não seja urbano em todo mundo. Há então que se cuidar atentamente da conceituação, definição e identificação de critérios que estabeleçam a cidade e o campo pois para estes ainda há delimitação possível.

Este trabalho, entretanto, não poderia se restringir ao plano teórico dada a sua preocupação com a aplicação em base espacial. Era preciso avaliar empiricamente a adequação das proposições conceituais às cidades brasileiras.

Para tentar efetivar esta avaliação seria necessário selecionar cidades diversas em diferentes regiões do país de modo a abarcar o maior número possível de situações. Estava claro desde o início que as metrópoles não seriam envolvidas, tampouco as grandes cidades, mesmo com a consciência de que essas duas definições não seriam, em nenhuma medida, estabelecidas neste estudo. As grandes cidades são indiscutivelmente urbanas como afirmou Veiga (2002a) apoiado em estudo do IPEA/IBGE/UNICAMP (1999). Restavam portanto as 4.018 cidades brasileiras que, segundo o Censo Demográfico 2000, possuíam menos de 20.000 habitantes, com todas as conseqüências daí advindas, sobre as quais parecia pertinente manter a discussão acerca da adequação teórica de sua inclusão nas categorias de cidade e de espaço urbano.

A seleção deveria recair sobre cidades pouco populosas e externas às grandes aglomerações urbanas para que a discussão fosse mantida; em regiões diferentes para que houvesse comparação entre estruturas sócio-econômicas diversas; e ainda em pequeno número e próximas do Rio de Janeiro para que os trabalhos de campo fossem viabilizados. Assim o estado de Minas Gerais foi, com toda sua diversidade, identificado como a melhor opção e dentro dele duas regiões, a Zona da Mata e o Triângulo Mineiro, por atenderem às necessidades teóricas e práticas.

O tema deste trabalho em si não é novo, inovadora parece ser a abordagem, sua proposta de reunir conceituações oferecidas por autores cuja influência sobre a geografia brasileira é indiscutível; confrontá-las com critérios objetivos que determinam efetivamente a classificação de aglomerados em cidades, assim como a de espaços em urbanos; para, finalmente, discutir a realidade de algumas das

pequeníssimas cidades brasileiras, legalmente estabelecidas pelos critérios, à luz destas propostas conceituais.

Há inúmeros trabalhos que propõem definições para os termos cidade e urbano, fato que deixou claro desde o início, tanto a impossibilidade de se pretender recorrer a todos, quanto a necessidade imperativa de se selecionar períodos e autores a serem trabalhados. O clássico *A ideologia alemã*, que Marx e Engels publicaram em 1845-46, foi o ponto extremo desta pesquisa em termos de distanciamento no tempo, obra que ainda exerce grande influência em autores contemporâneos. Foi importante o estudo da publicação de Munford (1965), que, embora não tenha sido citada no corpo do trabalho, forneceu-nos valiosos conhecimentos acerca das formações históricas das cidades.

Dentre as muitas proposições de conceituação para os termos cidade, campo, urbano e rural esta pesquisa se deteve especialmente em dois momentos: na atualidade que se encontra alicerçada pelas publicações da segunda metade do século XX, fortemente concentradas nas décadas de 1970 e 80 por autores que alimentaram a geografia crítica; e nas primeiras décadas desse século cujas idéias fundamentaram, no Brasil, o decreto-lei nº 311 de 2 de março de 1938 que estabeleceu as linhas básicas do tipo de aglomerado que, ainda hoje, é considerado como cidade e do tipo de espaço que é identificado como urbano.

Este decreto-lei determinou a organização territorial brasileira em termos político-administrativos, além do judiciário, aspecto não abordado por este trabalho, possibilitando a ordenação dos municípios e distritos, das cidades e das vilas, e dos espaços urbanos e rurais; favoreceu também as delimitações destes territórios e fez com que fossem dirimidos muitos litígios reais e iminentes. Até sua publicação e conseqüente implementação os limites entre os municípios eram em muitos casos

desconhecidos e as sedes municipais podiam ser identificadas como cidades ou vilas dependendo mais da situação em que fora criada do que de seu porte em momento presente.

O critério básico estabelecido pelo decreto-lei vem recebendo críticas importantes desde os primeiros anos de sua aplicação por ter regulamentado a inclusão, na categoria de cidades, de aglomerados considerados insuficientemente populosos e dinâmicos. As críticas ao critério brasileiro de identificação de cidades e de espaços urbanos existem desde, pelo menos, a década de 1950, expressas em livros e outros documentos dedicados à geografia e áreas afins, entretanto, ganhou grande vulto nos últimos anos devido à publicação de artigos no jornal O Estado de São Paulo pelo professor José Eli da Veiga, do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

As regiões selecionadas por esta pesquisa dispõem, a muitos anos, de estudos realizados por geógrafos como Orlando Valverde (1958), que ao final da década de 1950 publicou detalhado artigo acerca do papel da Zona da Mata mineira como bacia leiteira da cidade do Rio de Janeiro e arredores. O Triângulo Mineiro foi também cuidadosamente retratado, especialmente quanto aos transportes, em artigos da mesma época elaborados por Pierre Monbeig (1949) e por Eugênia Egler (1953). Atualmente a Universidade de Uberlândia tem oferecido muitos artigos de alunos e professores acerca de aspectos importantes desta região (SANTOS e RAMIRES, 2004).

Segundo a divisão regional elaborada e utilizada pelo IBGE a Zona da Mata é uma mesorregião composta por sete microrregiões: Ponte Nova, Manhuaçu, Muriaé, Cataguases, Juiz de Fora, Ubá e Viçosa. O Triângulo Mineiro tradicionalmente identificado desde a divisão em Zonas Fisiográficas da década de 1960 é, de acordo

com a divisão regional vigente, parte da mesorregião denominada Triângulo Mineiro-Alto Paranaíba formada também por sete microrregiões: Patrocínio, Patos de Minas, Araxá, Uberaba, Frutal, Ituiutaba e Uberlândia. Nesta pesquisa as referências ao Triângulo Mineiro se restringem à área composta pelas microrregiões de Ituiutaba, Uberlândia, Uberaba e Frutal, ou seja, a tradicional zona fisiográfica do Triângulo Mineiro, como destacado no mapa 1.



Mapa 1 – Minas Gerais, localização das áreas de estudo
Elaboração da autora em ArcView, com base municipal do IBGE.

As duas regiões selecionadas guardam enormes diferenças em muitos sentidos. A atual ocupação agropecuária é a que provoca maior impacto a quem percorre suas estradas, enquanto o relevo acidentado na Zona da Mata reserva em

cada curva e declive muitas pequenas cidades, povoados, sítios, cercas, latões de leite e pastos pisoteados, o Triângulo Mineiro exhibe em sua planura vastas extensões de cultivos de soja, sorgo, feijão, laranja, mas principalmente cana-de-açúcar em imensas áreas, e também equipamentos de irrigação, tratores, filas de cortadores de cana-de-açúcar, letreiros de usinas, e grandes galpões que abrigam unidades de secagem de soja e usinas produtoras de álcool. Quase não se vêem cercas ou povoados.

A divisão territorial espelha esta ocupação: há muitos e pequenos municípios na Zona da Mata com reduzida população tanto no campo quanto na cidade e, no Triângulo Mineiro, ao contrário, há poucos e grandes municípios com alto contingente populacional e forte concentração nas cidades. As sete microrregiões da Zona da Mata em 2000 abrigavam 2.030.856 de habitantes em 142 municípios enquanto que as quatro microrregiões do Triângulo Mineiro eram compostas por 35 municípios onde viviam 1.280.022 habitantes. Mais da metade da população em um quarto dos municípios.

Para a realização do trabalho empírico era necessário selecionar alguns municípios. Para tanto era preciso estabelecer o tipo de município que propiciaria a melhor avaliação para o trabalho de verificar em que medida poder-se-ia considerar as pequenas sedes municipais como adequadas componentes da categoria teórica de cidade. Optou-se pelas sedes dos municípios de menor classe populacional, ou seja, foram selecionados municípios que, de acordo com os resultados definitivos do Censo 2000, possuíam menos de 3.000 habitantes entre urbanos e rurais. Esta opção pressupõe que, se as sedes municipais selecionadas forem consideradas dignas do título de cidades em termos teóricos, todas as sedes maiores em valores populacionais que apresentem semelhante configuração espacial e que ofereçam,

minimamente, as mesmas funcionalidades que estas, podem, a princípio, ser consideradas, igualmente, como cidades segundo as proposições conceituais dos autores selecionados pela pesquisa.

Dado o grande número de municípios dentro da faixa populacional estabelecida na Zona da Mata optou-se por selecionar municípios apenas na microrregião de Juiz de Fora por serem mais próximos ao Rio de Janeiro e por representarem bem os demais municípios de pequena população da região. Ainda assim, dentre os 33 municípios desta microrregião, 13 compunham a classe de menos de 3.000 habitantes em 2000. No Triângulo Mineiro havia apenas seis municípios com população abaixo desta linha, quatro deles na porção sul e razoavelmente próximos entre si e dois ao norte um no extremo leste e outro ao centro.

Esta distribuição espacial determinou a decisão de que seriam estudados empiricamente quatro municípios em cada região, no caso do Triângulo Mineiro os quatro do sul: Água Comprida, Comendador Gomes, Pirajuba e Veríssimo. Na região de Juiz de Fora a escolha de quatro dentre os 13 possíveis foi feita de forma mais ou menos aleatória, foram escolhidos municípios com acesso por estrada asfaltada e próximos à cidade de Juiz de Fora resultando na seleção de: Chácara, Coronel Pacheco, Olaria e Santa Bárbara do Monte Verde.

Internamente a cada um dos municípios selecionados foram realizadas, durante os trabalhos de campo, entrevistas abertas com o objetivo de captar a percepção acerca da acessibilidade e qualidade das funcionalidades disponíveis nas cidades. Para tanto foram entrevistadas pessoas ligadas ao poder público como o próprio prefeito ou um representante como, por exemplo, o Chefe de Gabinete. Estes entrevistados representam um grupo bem determinado que, não implicando

em resultados exaustivos, contribuem para a riqueza das informações a partir de suas experiências na gestão municipal. Foram também realizadas entrevistas qualitativas junto à população local a fim de apreender sua visão acerca das mesmas variáveis. As entrevistas realizadas constitui, certamente, uma amostra reduzida, porém considerada suficiente para propiciar as informações necessárias à pesquisa.

Para a apresentação do trabalho construímos a análise em torno de cinco capítulos. O primeiro apresenta os conceitos que dão sustentação à tese de que mesmo cidades muito pequenas atendem aos preceitos estabelecidos nas proposições teóricas devendo portanto, também em termos conceituais serem percebidas como cidades. Nesse capítulo enfocou-se primeiramente a conceituação atual, estabelecida a partir da década de 1970 e que gerou uma mudança profunda no conceito de espaço urbano, para depois deter-se nos conceitos que vigiam na década de 1930, período especialmente importante para o Brasil devido à publicação do decreto-lei nº 311, em março de 1938, que, como já afirmado, estabelece ainda hoje os critérios básicos de determinação de espaços urbanos e rurais, assim como os de cidades e vilas.

O segundo capítulo, trata dos critérios objetivos construídos a partir das proposições conceituais. Divide-se em três sub-capítulos: o primeiro discute as dificuldades para a conversão de formulações teóricas em critérios objetivos; o segundo apresenta os critérios para estabelecimento de espaços urbanos em alguns países dentre os divulgados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Foram selecionados aqueles com os quais se costuma, por motivos diversos, comparar o Brasil, como Estados Unidos, Argentina, Índia, China, Canadá e Austrália, mas também outros diversos como França, Chile, Bulgária, Japão e

Suécia, ampliando o leque de observação. O objetivo deste sub-capítulo é mostrar a diversidade de critérios empregados de modo a que a compreensão acerca do conceito utilizado no Brasil seja mais construtiva.

O sub-capítulo seguinte dedica-se ao detalhamento dos critérios brasileiros para a determinação de espaços urbanos e rurais, assim como de cidades e vilas. Apresenta e analisa documentos que antecederam e embasaram a redação do decreto-lei em 1938 e a legislação que o alterou parcialmente até a atualidade através das Constituições Federais; o processo de criação de municípios e finalmente as críticas aos critérios brasileiros e as propostas de alteração apresentadas por autores e instituições usuários dos resultados das suas aplicações.

Após a discussão dos conceitos e dos critérios de cidade e urbano, o terceiro capítulo atém-se na análise ao longo da história do Brasil do surgimento das cidades e do papel por elas exercido em diferentes períodos. A função precípua de uma cidade e de uma vila no período colonial difere da função exercida posteriormente ao decreto-lei nº 311 até os dias de hoje. Dedicase especial cuidado à década de 1930 de modo a contextualizar a elaboração da lei que ainda vige e atua sobre a classificação dos espaços no país. É apresentada também a evolução da população residente em áreas urbanas associando este processo ao desenvolvimento econômico brasileiro e à construção da divisão territorial em municípios e distritos, buscando desfazer a afirmação freqüente que responsabiliza as emancipações municipais pelo aumento da população urbana.

O quarto capítulo compara as duas regiões selecionadas no estado de Minas Gerais, a Zona da Mata e o Triângulo Mineiro, regiões que pertencendo ao mesmo estado, apresentam-se inteiramente distintas quanto ao resultado de processos

como a intensidade da fragmentação municipal, a distribuição populacional nas cidades e nos campos, assim como o nível de capitalização de suas atividades agropecuárias.

O capítulo final apresenta e analisa os oito municípios selecionados, que foram objeto de investigação empírica, à luz dos aportes conceituais do capítulo 1 e das críticas aos critérios brasileiros discutidos no capítulo 2. Baseando-se em informações obtidas nos trabalhos de campo, através de observações empíricas e de entrevistas a moradores, prefeitos e comerciantes; assim como em informações estatísticas, este capítulo responde aos questionamentos iniciais avaliando o papel de cidades, segundo as propostas teórico-conceituais apresentadas, exercido pelas pequenas sedes municipais selecionadas.

Por fim são destacados nas Conclusões os pontos considerados mais significativos a serem aprofundados em pesquisas futuras, como por exemplo a necessidade de inclusão das cidades médias das próprias regiões selecionadas, que não foram contempladas nesta pesquisa e cuja falta foi sentida durante a análise dos resultados.

1 CIDADE, CAMPO, URBANO E RURAL: UMA REVISÃO CONCEITUAL

Neste capítulo são apresentados e confrontados os conceitos de cidade, campo, urbano e rural que dão sustentação à tese de que as pequenas cidades brasileiras, mesmo que com população e expressão econômica reduzidas, atendem aos princípios teóricos expressos nos conceitos de cidade. Mesmo consciente de que os conceitos espaciais e sociais são indissociáveis no mundo real, far-se-á um esforço de separá-los para serem melhor percebidos em suas especificidades.

Sem nenhuma pretensão de esgotar o tema foram selecionados, dentre a extensa literatura disponível, autores e obras que marcaram a compreensão acerca das cidades e do urbano no Brasil, como alguns dos principais fundadores das bases utilizadas contemporaneamente no país. É importante destacar que a maior parte dessa literatura refere-se às grandes cidades, pouco é dito acerca das pequenas e do seu papel, ou das mudanças do seu papel, na articulação do espaço rural. A análise desta base teórica está sendo o primeiro passo deste trabalho para pensar a pequena cidade brasileira, tema para o qual esta pesquisa pretende fornecer contribuições.

Algumas questões foram formuladas para dirigir esse levantamento: quais são as bases teóricas apresentadas pelos autores? Em que medida os fundamentos conceituais auxiliam na formulação de uma concepção generalizada de cidade? Como as diferentes matrizes da geografia influenciam o modo de entender a cidade e, por extensão, as relações entre cidade e campo?

Os termos chave desta pesquisa foram apresentados sob diferentes percepções por autores que, sendo ou não geógrafos, influenciaram, e ainda

influenciam, fortemente a geografia brasileira. Os termos cidade e urbano, principalmente, foram analisados por correntes diversas de pensamento, em momentos e países também diversos gerando farta e densa literatura sobre seus diferentes aspectos. Este trabalho restringiu-se às obras que estruturam a discussão em três eixos: a) a cidade tida fundamentalmente como forma espacial e, por isso, distinta do urbano entendido como processo social (Wirth, Lefebvre, Castells, Harvey, Beaujeu-Garnier, Capel); b) a cidade e o urbano, tão fortemente imbricados, que não se lhes pode separar conceitualmente (Weber, Park, Jacobs); e c) a não dicotomia cidade-campo, mas a proposta de um conjunto de aglomerados populacionais que contemplem formas sócio-espaciais distintas (Ledrut, Castells, Capel).

Nessa discussão foram abordados autores clássicos como Weber; autores vinculados à escola de Chicago¹, como Park e Wirth, que fizeram da cidade o objeto privilegiado de estudo com ênfase na dimensão ecológica e recebendo fortes críticas mas propiciando muitos estudos empíricos e teóricos; e autores ligados à geografia crítica, a maioria sociólogos de origem francesa, que muito influenciaram a geografia contemporânea brasileira.

Se atualmente é possível admitir certo consenso conceitual de que cidade e campo são formas concretamente dispostas no terreno, portanto eminentemente geográficas, e que urbano e rural são construções sociais, é importante destacar que nem sempre foi assim, a estreita associação desses termos fez com que fossem, durante muito tempo, empregados como sinônimos. Foram as mudanças razoavelmente recentes nas formações das sociedades que propiciaram a distinção,

ainda que não generalizada, entre urbano e cidade, e entre campo e rural. De modo geral a cidade é urbana e o campo é rural, entretanto ao longo do século XX autores identificaram aspectos urbanos no campo e rurais na cidade conformando assim esta distinção (Lefebvre, Castells, Harvey, Capel).

Este capítulo está estruturado em duas partes, a primeira expõe o entendimento atual dos conceitos que embasam o trabalho – cidade, campo, urbano e rural – contemporaneamente, período que se estende desde meados do século XX; e a segunda procura explicar a percepção destes mesmos conceitos em período anterior, até o final da primeira metade do século, ou seja, aquele no qual foi formulado o decreto-lei nº 311 de 2 de março de 1938, documento que, como já mencionado, ainda hoje regulamenta a divisão legal entre os espaços urbanos e rurais no Brasil, objeto do segundo capítulo deste trabalho.

1.1 Contribuições recentes

Os trabalhos em torno dos conceitos de cidade e de urbano são, como já mencionado, em número elevado e com conteúdo diversificado, característica que já há algum tempo foi colocada em evidência. Em 1960, Dewey, em artigo com o sugestivo título de “The rural-urban continuum: real but relatively unimportant” afirma que não é possível distinguir espaços urbanos de rurais face à heterogeneidade que cada um deles apresenta. Para o autor não há características que sejam observadas em todos os espaços urbanos e que não o sejam nos rurais e vice-

¹ É atribuída à escola de Chicago a criação da Sociologia Urbana, há, entretanto, autores que questionam o estatuto de ciência desta sociologia. O tratamento da cidade como um

versa. Ao analisar 19 livros-textos de introdução à sociologia identifica 40 características listadas para definir o urbano, nenhuma delas é comum a todos os autores, a mais citada, heterogeneidade, o é por 11 deles, enquanto que 16 características são citadas por um único autor. Dentre as mais mencionadas estão relações impessoais, divisão do trabalho, anonimato e mobilidade, que constam dos trabalhos de mais de três autores (DEWEY, 1960).

Face à constatação da impossibilidade de trabalhar no plano conceitual sugere que os termos sejam abandonados, pois alunos e pesquisadores apenas acreditam que estejam falando da mesma realidade quando se referem a urbano e rural, entretanto, reconhece que o abandono destes implicaria no surgimento de outros para substituí-los. Para o autor só se pode dizer que há algumas características mais freqüentes no urbano que no rural, como anonimato, divisão do trabalho, heterogeneidade e impessoalidade. Mas ressalta que estas características são obrigatórias em uma comunidade de milhões de pessoas e impensáveis em outras de algumas dezenas (DEWEY, 1960), o que de certa forma aponta para a distinção entre as grandes metrópoles e os demais espaços urbanos. A diferença entre as comunidades urbana e rural estaria então no volume e densidade de pessoas, afirmação que, embora não seja explicitada pelo autor, é sugerida.

A análise de Dewey (1960) sobre os conceitos propostos pelos autores é interessante por demonstrar a diversidade de aspectos empregados, entretanto, ao enfatizar os elementos que definem cada um dos conceitos, o autor prejudica a percepção das propostas. Ao compor um conjunto de aspectos, cada autor constrói um quadro de referência que permite ao leitor compreender a totalidade que deseja ressaltar. Ao separar e individualizar aqueles aspectos Dewey (1960) desfaz o

organismo vivo do mundo natural tornou-a referência em estudos de ecologia humana.

conjunto e, conseqüentemente, a estrutura do conceito proposto. Independentemente desta crítica destaca-se a importância desse trabalho ao ressaltar a complexidade desses conceitos.

Com a mesma intensidade, mas seguindo diferentes caminhos, Capel (1975) também destaca a dificuldade contemporânea para a distinção entre os termos aqui tratados, em suas palavras:

Se em épocas passadas, anteriores à Revolução Industrial, a distinção entre o rural e o urbano, entre o campo e a cidade, era, provavelmente, simples e indiscutível, esta distinção parece hoje muito menos clara. De fato, o desenvolvimento dos meios de comunicação em seu sentido mais amplo, vale dizer, dos meios de transporte e dos de transmissão de mensagens e informação, o desaparecimento das antigas servidões de localização da atividade econômica ante as possibilidades atuais de distribuição e divisão de energia; a homogeneização de muitas pautas de comportamento, de formas de vida e de atitudes em relação à elevação do nível de vida e à ação generalizada dos meios de comunicação de massas, têm contribuído nos países industrializados a apagar muitas das antigas diferenças entre cidade e campo, fazendo confusa e problemática esta distinção. (CAPEL, 1975, p. 1)²

Ainda assim, sem desconsiderar a avaliação de Capel (1975), será feito um esforço no sentido de, recorrendo a autores que se tornaram clássicos, buscar uma delimitação para estes conceitos de modo a aplicá-los empiricamente em algumas pequeníssimas cidades do estado de Minas Gerais visando explicitar em que medida estas podem ser incluídas na categoria cidade e, do mesmo modo, em que medida sua população pode ser entendida como urbana. Sempre em termos teóricos posto que legalmente elas já são cidades e urbanas.

Outros autores que debruçaram-se sobre o tema partiram da crítica à excessiva ênfase aos critérios numéricos e relações pessoais. Ledrut (1971), por exemplo, para determinar as aglomerações que devem ser consideradas como

² Tradução nossa.

cidade critica o estabelecimento de valores mínimos de população e densidade, que embora “cômodos”, implicam em uma escolha “arbitrária” sem nenhum significado sociológico. Para Ledrut:

Existem talvez maiores diferenças sociológicas entre as vastas extensões urbanas do século XX e a cidade de 10.000 habitantes, do que entre essa última e a comunidade rural de 1.500 habitantes. Por outro lado, uma comunidade de subúrbio de 2.000 habitantes pode ter mais características urbanas do que um grande burgo agrícola de 3.000 habitantes classificado como cidade. (LEDRUT, 1971, p. 10)

Além de desprezar o critério quantitativo, cuja capacidade explicativa é muito inferior à organização social, econômica e espacial na qual dada aglomeração está inserida, este autor mostra que, embora haja diferenças entre um vilarejo e uma grande cidade, não há elementos a serem tomados como diferenciadores entre as coletividades urbanas e rurais, posto que,

os *tipos de organização* não se reduzem apenas a dois, existe grande diversidade de tipos, desdobrados num leque de muitas formas. A ‘cidade’, como a descreve Max Weber, é um desses tipos. (LEDRUT, 1971, p. 12) (grifos do autor)

Ledrut (1971) defende que a grande diversidade entre as aglomerações implica em que estas devam ser classificadas em diversos tipos de formações sociológicas. Assim propõe o abandono, não apenas dos critérios anteriormente oferecidos por outros autores, mas, principalmente, da minimização da complexidade expressa pela dualidade urbano-rural.

O autor afirma que para se classificar um aglomerado³ como cidade há de haver unidade do território e autoridade política, pois o agrupamento de famílias

³ O termo aglomerado está sendo empregado sempre que não for conveniente especificar se está se tratando de cidades, vilas ou povoados. Em muitas passagens neste trabalho é importante referir-se ao conjunto de pessoas e construções independentemente da categoria formal em que ele esteja classificado. Não se utiliza a palavra aglomeração por

formando coletividades territoriais relativamente independentes e possuindo vida comunal, ocorre também na aldeia. Discorda que haja um modo de vida próprio da cidade, pois se assim fosse este deveria atravessar os tempos de existência da cidade, o que não ocorre. Concorda que a cidade pequena é mais propícia ao estabelecimento de relações pessoais que a megalópole, entretanto não utiliza esta variável como diferenciadora dos aglomerados por identificar que “na pequena cidade de província, os contatos sociais não são sempre de grande intimidade” (LEDRUT, 1971, p. 170).

Embora o autor não tenha mencionado é importante destacar que, de maneira análoga, nas grandes metrópoles ainda são identificadas relações de vizinhança nas quais são conservadas as amizades e compadrios proporcionando relacionamentos estreitos e cotidianos semelhantes aos apontados como típicos do estilo de vida rural. Mesmo não sendo preponderantes nas grandes metrópoles, estas relações não podem ser tidas como excluídas das vidas de seus moradores.

Ledrut (1971) destaca a importância da autoridade política para classificar um aglomerado como cidade; explicita a existência de um modo de vida próprio à cidade, entretanto, parece-nos excessivamente rigoroso neste aspecto ao exigir sua generalização no tempo. Chegando ao extremo de comparar a cidade medieval à megalópole contemporânea inviabiliza o uso desta variável. Não se ocupa da distinção entre o conceito de cidade e o de urbano, e introduz a proposta de não polarização entre o urbano e o rural e/ou entre cidade e não cidade apontando para a grande diversidade de situações intermediárias.

entender-se que esta se refere, com mais propriedade, às grandes metrópoles e às reuniões de cidades que, em decorrência da expansão horizontal, passaram a compor uma

Um autor que explicita com ênfase a distinção entre os conceitos de cidade e de urbano é Henri Lefebvre⁴. Para ele estes conceitos mesmo sendo fortemente ligados, posto que todo o espaço geográfico é social, não se confundem. Cidade é o “espaço edificado”, onde se concentram

não apenas a população mas também os instrumentos de produção, o capital, as necessidades, as fruições, logo, tudo o que faz com que uma sociedade seja uma sociedade. É por isso que a existência da cidade implica simultaneamente a necessidade de administração, de polícia, de impostos, etc., numa palavra, a necessidade da organização comunal e, portanto, da política em geral. (LEFEBVRE, 1972, p. 50)

Lefebvre (1972) define, portanto a cidade, como um espaço físico, concreto, com características que o distingue de outros espaços. Por ser o lugar do encontro, da concentração e da aglomeração reúne pessoas e coisas, idéias e decisões, quer nas esferas política e religiosa, quer nas econômica e social. A cidade é, eminentemente, o local do trabalho intelectual e da gestão, ao contrário do campo onde se executa o trabalho braçal. Segundo o autor:

nesta separação [entre campo e cidade] incumbe ao campo o trabalho material que não requer inteligência e à cidade o trabalho enriquecido e desenvolvido pelo intelecto, incluindo as funções de administração e de comando. (LEFEBVRE, 1972, p. 51)

O urbano, por sua vez, é uma construção social, é o mesmo que vida urbana e que sociedade urbana (LEFEBVRE, 1991, p. 49), é a sociedade contemporânea, ao mesmo tempo sua realidade e sua tendência (LEFEBVRE, 1975, p. 227), uma vez que esta sociedade tende a ser total, dominando e absorvendo tudo inclusive a produção agrícola (LEFEBVRE, 2002, p. 15).

única mancha de ocupação contínua.

⁴ Recomenda-se a leitura do artigo de SOBARZO, Oscar (2006). O urbano e o rural em Henri Lefebvre, in: SPÓSITO e WHITACKER, Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular.

A distinção entre os conceitos de cidade e de urbano, embora teoricamente possível, para o autor,

se revela perigosa e não é manejada sem riscos. O *urbano* assim designado parece poder passar sem o solo e sem a morfologia material, desenhar-se segundo o modo de existência especulativo das entidades, dos espíritos e das almas, libertando-se de ligações e de inscrições numa espécie de transcendência imaginária. Se se adota esta terminologia, as relações entre a 'cidade' e o 'urbano' deverão ser determinadas com o maior cuidado, evitando tanto a separação como a confusão, tanto a metafísica como a redução à imediatividade sensível. A vida urbana, a sociedade urbana, numa palavra 'o urbano' não podem dispensar uma base prático-sensível, uma morfologia. (LEFEBVRE, 1991, p. 49) (grifo do autor)

A vida urbana é, portanto, para Lefebvre, uma forma de vida que já se estende para além da cidade nos países desenvolvidos e fará o mesmo nos demais, absorvendo tudo, transformando todo o espaço em urbano. Esta sociedade, consequência e causa da cidade, com seus valores e preocupações, com seu modo de vida urbano modifica a vida nas áreas rurais a partir da introdução de confortos como a eletricidade, a televisão e muitos outros elementos do cotidiano urbano. Nas palavras do autor:

Trazidas pelo tecido urbano, a sociedade e a vida urbana penetram nos campos. Semelhante modo de viver comporta sistemas de objetos e sistemas de valores. Os mais conhecidos dentre os elementos do sistema urbano de objetos são a água, a eletricidade, o gás (butano nos campos) que não deixam de se fazer acompanhar pelo carro, pela televisão, pelos utensílios de plástico, pelo mobiliário "moderno", o que comporta novas exigências no que diz respeito aos "serviços". Entre os elementos do sistema de valores, indicamos os lazeres ao modo urbano (danças, canções), os costumes, a rápida adoção das modas que vêm da cidade. E também as preocupações com a segurança, as exigências de uma previsão referente ao futuro, em suma, uma racionalidade divulgada pela cidade. (LEFEBVRE, 1991, p.11)

A expressão tecido urbano é utilizada pelo autor que a considera uma "formulação um tanto vaga, mas cômoda" (LEFEBVRE, 1975, p. 162), e que:

não designa, de maneira restrita, o domínio edificado das cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o

campo. Nessa acepção uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano. Mais ou menos denso, mais ou menos espesso e ativo, ele poupa somente as regiões estagnadas ou arruinadas, devotadas à 'natureza'. (LEFEBVRE, 2002, p. 17)

Lefebvre apresenta, assim, uma conceituação ampla para a expressão tecido urbano, que é o espaço da manifestação da sociedade urbana, pode apresentar concentrações e densidades maiores e menores, mas, abarcando todo o espaço sob influência da sociedade urbana, tende a ser total. Em uma outra passagem Lefebvre (1975) afirma que: “Nem um só camponês deixa hoje de depender, nem mesmo na Ásia ou na África, dos acontecimentos mundiais.” (LEFEBVRE, 1975, p. 63)⁵.

Em assim sendo, estão todos sob influência das cidades que controlam os “acontecimentos mundiais”, ao assumir-se a afirmação de que são urbanas todas as comunidades que se encontram sob influência das grandes e modernas cidades capitalistas, não haveria “nem um só camponês” não urbano. Embora o grau e o tipo de urbanização varie enormemente uma vez que há

modalidades diferentes de urbanização de acordo com as características globais da sociedade considerada (neoliberalista ou socialista, em curso de crescimento, ou já altamente industrializada) e, em segundo lugar, a diferença que pode ser grande entre crescimento econômico e desenvolvimento social. LEFEBVRE, (1975, p. 227)⁶

Portanto, não apenas o quão urbana é uma região, mas o modo de sua urbanização é identificado e alterado conforme crescimento econômico e desenvolvimento social, o que faz com que se torne ainda mais difícil identificar

⁵ Tradução nossa.

⁶ Tradução nossa.

características urbanas universais. Sociedades diferentes promovem diferentes modos de urbanização.

Assim como os demais autores, Lefebvre (1975) associa a cidade, antes de tudo, a uma aglomeração de casas e pessoas, mas diferentemente destes, destaca a importância da indústria, do capital e dos meios de produção como identificadores da cidade, muito mais do que o comércio que tanto se destaca em outros autores.

O essencial da reflexão de Lefebvre converge para a produção do espaço, e do espaço urbano em particular, como produto das relações do modo de produção. A diferenciação entre cidade e urbano associada ao modo de produção capitalista constitui elemento que se mantém nas reflexões de Castells (1983).

Para Castells (1983) a cidade é uma forma espacial que, no modo de produção capitalista, atende à função precípua de local da reprodução da força de trabalho. O urbano é um processo social e como tal depende do modo de produção vigente, entretanto, dentro do modo de produção capitalista as diferenças são tão expressivas que não se deveria usar o termo urbano em casos tão díspares quanto o de países desenvolvidos e os dependentes. Nas palavras do autor

o equívoco consiste em que continuamos utilizando 'urbanização' e 'cidade' sem nenhum tipo de precisão, aceitando assim a transposição direta entre formas espaciais e processos sociais, quando de fato, ao falar de urbanização na França ou no Peru não se fala da mesma coisa. (CASTELLS, 1983, p.X)

Nesta passagem o autor toca em dois aspectos fundamentais: distingue a urbanização, que é processo social, da cidade, que é forma espacial, e ainda diferencia o processo de urbanização que, sendo decorrente de realidades sociais distintas, não deveria ser passível de comparações entre sociedades distintas.

A cidade constitui o urbano e é por ele constituída. Os conceitos de cidade e de urbano não se confundem para este autor embora se complementem. A formação das cidades alicerça e condiciona a organização social ao mesmo tempo em que o processo social baseia a organização do espaço, gerando, portanto, um ciclo de alimentação recíproca.

A noção de *urbano* (oposta a *rural*) pertence à dicotomia ideológica sociedade tradicional/sociedade moderna, e refere-se a uma certa heterogeneidade social e funcional, sem poder defini-la de outra forma senão pela sua distância, mais ou menos grande, com respeito à sociedade moderna. A distinção entre cidades e aldeias coloca, no entanto, o problema da diferenciação das *formas espaciais* da organização social. Mas esta diferenciação não se reduz nem a uma dicotomia nem a uma evolução contínua, como o supõe o evolucionismo natural, incapaz de compreender estas formas espaciais como produzidas por uma estrutura e por processos sociais. Aliás, a impossibilidade de encontrar um critério empírico de definição de *urbano* é apenas a expressão de um movimento teórico. Esta imprecisão é ideologicamente necessária para conotar, através de uma organização material, o mito da modernidade. (CASTELLS, 1983, p. 24) (grifos do autor)

De acordo com esta definição, vincular o conceito de urbano ao moderno é atender aos interesses de uma construção ideológica que visa opô-lo ao conceito de rural, igualmente construído, como atrasado. Nesta articulação estaria o mito da modernidade fomentando e enaltecendo o mundo urbano em detrimento do rural.

De acordo com o autor

o essencial é perceber a ligação estreita dos processos urbanos e da estrutura social, e romper com o esquema ideológico de uma sociedade dualista rural/urbana, agrícola/industrial, tradicional/moderna. Pois, se este esquema responde a uma certa realidade social nas *formas de relação* e nas *expressões culturais*, esta realidade é simplesmente o reflexo de uma estrutura única, na qual os efeitos num dos pólos são produzidos pelo tipo particular e determinado de sua articulação como o outro pólo. (CASTELLS, 1983, p. 63) (grifos do autor)

O termo urbanização, para Castells (1983), possui dois significados ideologicamente mantidos:

refere-se ao *mesmo tempo* à constituição de formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana. (CASTELLS, 1983, p. 24) (grifos do autor)

Segundo o autor esta confusão, ideologicamente construída, faz com que uma forma ecológica corresponda a um conteúdo cultural contribuindo assim para a inadequada compreensão de ambos.

A expressão tecido urbano é utilizada por Castells (1983) de modo mais restrito do que por Lefebvre (1991). Referindo-se à megalópole da costa nordeste dos Estados Unidos afirma que aquelas cidades

não formam um tecido urbano ininterrupto e sim um sistema de relações que engloba zonas rurais, florestas e lugares turísticos, pontos de concentração industrial, zonas de forte densidade urbana, 'subúrbios' extremamente extensos, atravessados por uma rede complexa de vias intra e interurbana. (CASTELLS 1983, p. 37)

No entendimento de Lefebvre (1991) provavelmente esta área seria aceita como formadora de um tecido urbano único dada a sua integração e grau de urbanidade, para Castells (1983) trata-se de um "sistema de relações" intrincado, mas não formador de um mesmo tecido urbano.

Segundo Castells (1983), o estabelecimento de limites para o urbano depende da possibilidade de delimitá-lo nas instâncias ideológica, pela qual a cidade é vista como forma específica de civilizações; político-jurídica, que freqüentemente é inadequada em relação ao seu conteúdo social; e econômica, cuja delimitação é impossível devido à complexidade da estrutura capitalista que extravasa em muito qualquer limite que se pretenda para uma unidade urbana (CASTELLS, 1983). Se as determinações de limites das instâncias necessárias à

delimitação do urbano variam de inadequadas a impossíveis, não há que se tentar estabelecer este limite.

Uma cidade, ou uma aglomeração, ou ainda uma unidade urbana é uma unidade de consumo, com grande diversidade de práticas e funções, é uma unidade residencial, um conjunto de habitações com os serviços correspondentes, mas não é uma unidade de produção. Ela exprime a sociedade em sua forma histórica específica, é o espaço cotidiano da força de trabalho (CASTELLS, 1983). Não apenas as cidades, mas também as aldeias são unidades de reprodução da força de trabalho e, portanto de acordo com o autor, é preciso substituir a dicotomia rural/urbana por um conjunto de formas espaciais, que não apenas a cidade e o campo. Em suas palavras:

Mas então não existiria mais separação entre 'cidade' e 'campo'? É a urbanização generalizada? Na realidade, esta problemática não tem sentido (outro que ideológico) como tal, colocada nos termos em que se coloca mais freqüentemente. Porque ela pressupõe já a distinção e mesmo a contradição entre rural e urbano, oposição e contradição que não tem sentido no capitalismo. Os espaços de produção e consumo na fase monopolista do capitalismo estão fortemente interpenetrados, imbricados, segundo a organização e o desenvolvimento desigual dos meios de produção e dos meios de consumo, não se fixando enquanto espaços definidos senão num dos pólos da divisão social ou técnica do trabalho. Quando se fala de 'urbanização do campo' (por meio do turismo em particular) ou de 'ruralização das cidades' (por meio dos subúrbios residenciais de habitações coletivas), têm-se sintomas de uma inadequação da problemática que se coloca explicitamente no interior mesmo da ideologia. Isto dito, uma tal imbricação não significa o fim das contradições sociais expressas *através* e pela *mediação* das formas espaciais, mas unicamente a não-redutibilidade a uma oposição dicotômica entre as cidades e os campos como contradição principal. (CASTELLS, 1983, p. 476) (grifos do autor)

Castells (1983), portanto, entende a cidade como formação espacial e o urbano como construção social, construção esta que varia enormemente dentro do modo de produção capitalista conforme o grau de desenvolvimento de cada sociedade. As relações entre a cidade e o urbano são de tal forma estreitas que ao

mesmo tempo em que a cidade estrutura o urbano é por ele estruturada. A oposição entre rural e urbano é ideologicamente construída e mantida para alimentar o mito da modernidade associado ao urbano. Para ele a urbanização do campo ocorre principalmente através do turismo e a ruralização da cidade através dos subúrbios residenciais. Entretanto, por mais que se assemelhem, estas unidades espaciais se manterão enquanto tais a despeito da força ideológica que lhes inflige uma suposta homogeneização via urbanização generalizada. Defende a existência de múltiplas formas espaciais entre as situações limite representadas pela cidade e pelo campo.

Castells (1983) considera a cidade como unidade residencial e de consumo, mas não de produção. Assim como Ledrut (1971), propõe que não se estreite a classificação espacial na dicotomia cidade-campo, mas que estas opções sejam ampliadas visando melhor representar a espacialidade social.

Esse confronto permite identificar os rebatimentos no campo da geografia. De um lado a inclusão da dimensão política e ideológica na diferenciação e oposição de cidade e campo, rural e urbano e, de outro, a construção de uma base teórico-conceitual para a compreensão das estruturas urbanas, sua influência nos espaços rurais e as relações entre campo e cidade.

De acordo com Harvey (1977) para entender a cidade é preciso relacionar condutas sociais a formas espaciais. A cidade não é apenas espaço físico, tampouco apenas comportamento social, é a interação de ambos, mas não uma simples relação causal entre forma espacial e processo social, o sistema é extremamente complexo. O autor considera que a cidade é a expressão tangível do urbanismo e, por ter sido considerada sede da civilização, muitos esforços têm sido feitos no sentido de, usando as palavras que Wirth (1967) empregou em 1938, construir uma “teoria geral que sistematize os conhecimentos que possuímos sobre

a cidade como entidade social”. Entretanto, para Harvey (1977) é, provavelmente, impossível alcançar esta teoria geral dada a complexidade do urbanismo.

Os conceitos de cidade e urbanismo, segundo o autor, já foram sinônimos, no entanto, a industrialização e o intercâmbio do mercado em todos os setores e zonas, os separaram, enquanto conceitos, uma vez que o processo urbano passou a reunir todo o espaço - cidade e campo - sob um mesmo manto, em suas palavras:

A cidade como forma construída e o urbanismo como modo de vida serão considerados em separado porque na realidade se separaram. O que foram conceitos sinônimos já não o são. Podemos ver os começos desta separação em épocas passadas, mas foi com a industrialização e a penetração do intercâmbio de mercado em todos os setores e zonas quando foi finalmente superado o antagonismo entre campo e cidade. A cidade, o subúrbio e a zona rural se encontram naturalmente incorporados dentro do processo urbano. A urbanização do campo não é completa, por suposto, e nossa resposta à tese de Lefebvre dependerá em parte de que consideramos como sujeito a Colômbia, China, França, Estados Unidos ou qualquer outro país. (HARVEY, 1977, p. 323)⁷

Harvey (1977) considera o urbanismo como um modo de vida e concorda que este se estende para além da cidade, modificando a vida no campo e superando o antagonismo anteriormente existente entre a cidade e o campo. O espraiamento da urbanização pelo campo, entretanto, varia com a área em questão justificando a importância da identificação do sujeito. A seleção de países citados como exemplo aponta para que, no entendimento deste autor, quanto mais expressiva seja a “industrialização” e a “penetração do intercâmbio de mercado” maior será a expressão do urbanismo no campo. Logo, a urbanização, que tende a ser generalizada, ocorre com mais intensidade nos países em que o capitalismo esteja mais avançado.

⁷ Tradução nossa.

Destaca a importância da divisão do trabalho como um dos embasamentos do urbanismo associando-a ao modo de produção capitalista dominante. Nas palavras do autor:

O urbanismo é uma forma social, um modo de vida baseado, entre outras coisas, em uma certa divisão do trabalho e em uma certa ordenação hierárquica das atividades coerente, em linhas gerais, com o modo de produção dominante. (HARVEY, 1977, p. 213)⁸

Assim Harvey (1977), do mesmo modo que Lefebvre (1991) e Castells (1983), distingue os conceitos de urbano e de cidade atribuindo-lhes forte interação, mas afirmando, diferentemente dos demais, que estes conceitos foram sinônimos antes que a urbanização se espalhasse pelas áreas suburbanas e rurais. Entende a urbanização como modo de vida utilizando a expressão de Wirth (1967). Como Castells (1983), destaca a diferenciação da abrangência do modo de vida urbano a depender do tipo de sociedade ocidental capitalista que se esteja tratando. Não é possível identificar as mesmas expressões do urbano em países desiguais em termos de desenvolvimento econômico e social, assertiva ilustrada por ambos os autores com países da Europa e da América Latina.

Beaujeu-Garnier (1983) assume a dificuldade de estabelecer, em termos teóricos, o que deva ser entendido como uma cidade dada sua diversidade no espaço, ainda assim afirma que “não existirá cidade se não houver um *núcleo* suscetível de unificar, de dominar, de organizar a periferia” (BEAUJEU-GARNIER, 1983, p. 23) (grifos da autora).

Mesmo não sendo propriamente uma definição de cidade, mas sim uma condição necessária para que um aglomerado populacional seja entendido como tal, é uma condição de difícil apreensão no plano empírico posto que “a periferia” pode

ser tomada como uma área menos ou mais imediata. Do mesmo modo sua organização não ocorre em um único nível, há interferências diversas, algumas estabelecidas na pequena cidade próxima, outras em metrópoles distantes.

A autora identifica a existência de indivíduos semi-urbanos referindo-se às pessoas que, mesmo residindo em uma aldeia, trabalham na cidade. Considera que a

civilização urbana designa a penetração parcial dos hábitos, e dos modos de vida da cidade, no mundo rural. Uma vez mais, esta é uma característica dos países mais evoluídos. A instrução desenvolve-se; a indústria difunde-se por todo o lado; o automóvel permite chegar facilmente à cidade, ao seu comércio, e às suas distrações; os meios de telecomunicações atingem todos os indivíduos simultaneamente. Tudo isto permite a existência de agricultores informados, que utilizam as terras como uma matéria-prima, dispõem de um material muito moderno, viajam e gozam férias em regiões afastadas, muitas vezes no estrangeiro. É difícil continuar a reconhecer neles a imagem do rural, oposta à do urbano. A civilização moderna, nascida nas cidades e segregada por elas, penetra, assim, em todo o país, mesmo se o povoamento disperso, com suas casas de exploração agrícola e seus anexos, evoca uma atividade bem rural. Trata-se, pois, da expansão de certos aspectos da vida urbana e não de urbanização no seu sentido próprio. (BEAUJEU-GARNIER, 1983, p. 24) (grifos da autora)

Esta avaliação da autora é bastante equilibrada no sentido de indicar um entendimento menos radical acerca da penetração dos hábitos urbanos nas comunidades rurais. Aceita que todo o espaço caminha na direção da urbanização, mas não da urbanização completa como admite Lefebvre (2002) por exemplo, e sim para a assunção de “certos aspectos da vida urbana” pelas áreas externas à cidade.

Assim como Lefebvre (1991), Castells (1983) e Harvey (1977), Beaujeu-Garnier (1983) distingue a cidade do urbano. A cidade estabelecida como núcleo de poder e controle sobre uma hinterlândia, mas poder e controle não necessariamente

⁸ Tradução nossa.

constituídos pelo Estado, ao contrário, sugere que a força do poder econômico suplanta a do político-administrativo. E o urbano constituído por hábitos e modos de vida que, nascidos na cidade, difundem-se pelo campo mas não com impacto suficiente para torná-lo um espaço urbano como afirma Lefebvre (1991). A urbanização completa só é encontrada na cidade, embora elementos urbanos disseminados no campo o aproximem da cidade, sem igualá-los. A autora concorda com Castells (1983) e Harvey (1977) quanto à associação entre o desenvolvimento econômico e cultural do país e o maior espraiamento da “civilização urbana” pelo campo.

Capel (1975) concorda com os demais autores sobre a distinção entre cidade, como instância espacial, e urbano, como instância social, passíveis de separação apenas no plano teórico pois enfatiza que o espaço é necessariamente social. Distancia-se dos demais autores ao introduzir as dificuldades inerentes ao estabelecimento dos limites do que se deva considerar cidade. De acordo com o autor há duas vertentes bem distintas a serem observadas nos trabalhos acerca do urbano e da cidade:

Por um lado está a questão da definição teórica do fato urbano em contraposição ao rural, e da identificação dos traços essenciais da cidade. Por outro, a definição concreta utilizada em cada país para determinar com fins estatísticos o urbano, e fixar o limite a partir do qual se possa começar a falar de cidade como entidade distinta dos núcleos rurais ou semi-rurais. (CAPEL, 1975, p. 2)⁹

O autor coloca-se na mesma posição de Harvey (1977) ao estabelecer a dificuldade contemporânea na diferenciação entre o urbano e o rural, assim como entre a cidade e o campo, dadas as transformações ocorridas a partir da revolução industrial, como apresentado anteriormente. Destaca ainda as dificuldades de se

abstrair as características essenciais de uma realidade multiforme, como as cidades, tão distintas no espaço quanto no tempo. Na sua avaliação o que se tem identificado como cidades corresponde a realidades tão diferentes que não deveriam compor um único conjunto. Defende que não se insista na divisão dicotômica entre rural e urbano, mas que se utilize uma diversidade de situações que atendam mais adequadamente à complexidade da organização espacial, como por exemplo, identificando o espaço sub-urbano ou peri-urbano. Para Capel (1975) esta talvez seja uma das principais contribuições teóricas ao estudo da cidade e que já foi revelada, tanto pela teoria dos lugares centrais, quanto pelo estudo de redes urbanas que identificam níveis distintos de complexidade para os núcleos de povoamento.

Capel (1975) concorda com Lefebvre (2002) no que tange à tendência de o urbano abranger a totalidade. A identificação da sociedade urbana, a partir da cultura, e de um determinado comportamento, admitido como urbano, alcança cada vez maior número de pessoas posto que os meios de comunicação de massa tendem a impregnar todo o espaço com sua cultura urbana.

Analisando o trabalho de muitos autores, Capel (1975) afirma que os traços que mais têm sido utilizados na caracterização do fato urbano são: tamanho e densidade da população, aspecto do núcleo, prática de atividade não agrícola, modo de vida e certas características sociais como heterogeneidade, “cultura urbana” e grau de interação social. Mostra com isso que, mesmo fazendo um esforço em distinguir os aspectos sociais dos físicos na elucidação dos conceitos estes voltam a se imbricar dada a sua mescla intrínseca.

⁹ Tradução nossa.

Capel (1975) une-se a Ledrut (1971) propondo a substituição da dicotomia urbano-rural por um conjunto de situações intermediárias. Une-se também Lefebvre (1991), Castells (1983), Harvey (1977) e Beaujeu-Garnier (1983) na distinção entre os conceitos de cidade como construção espacial e de urbano como construção social. E privilegia, para além da questão teórica da definição da cidade, a dificuldade concreta em se lhe determinar os requisitos mínimos necessários a constituir-se como tal.

Jacobs (1975) introduziu uma diferença especialmente importante para esta pesquisa ao distinguir as cidades das áreas metropolitanas. Para a autora define-se como cidade o aglomerado em que é a “população que gera seu próprio crescimento econômico partindo de sua própria economia local” (JACOBS, 1975, p. 284), enquanto área metropolitana

economicamente, significa o mesmo que ‘cidade’. Politicamente, cidade que se estendeu fisicamente para além de seus limites normais, absorvendo no processo antigas vilas e, em alguns casos, fundindo-se com outras cidades que antes estavam separadas. (JACOBS, 1975, p. 284)

Para Jacobs (1975) a distinção entre uma cidade e uma vila ou povoado não se deve ao seu tamanho, mas sim à capacidade de gerar trabalhos novos que se somem aos antigos propiciando o crescimento econômico que é típico das cidades e não das vilas e povoados. Uma das formas mais comuns de geração de novos trabalhos é a produção e exportação de um ou mais bens, posto que, para tanto, há que ser constituído um conjunto de atividades ligadas ao transporte, geração de energia, embalagens, subprodutos e produtos intermediários que estimulam o dinamismo necessário à economia de uma cidade. O termo urbano para a autora é

relativo apenas às cidades, não se estendendo às vilas, independentemente de seu tamanho.

Assim como Ledrut (1971), que destacou as diferenças sociológicas entre as “vastas extensões urbanas do século XX e a cidade de 10.000 habitantes”, Jacobs (1975) também aponta no sentido de que as diferenças são, provavelmente, muito mais expressivas entre as metrópoles e as cidades médias do que entre estas e as pequenas cidades de poucos milhares de habitantes.

Embora a autora não se refira à possibilidade de aplicação do termo urbano ao campo, parece que não haveria concordância de sua parte com esta utilização, posto que explicitamente reserva ao campo uma natureza diferente e dependente da cidade. O campo não cria, na sua concepção, nenhum trabalho ou produto por si só, está sempre a depender das demandas geradas na cidade e direcionadas a ele para serem satisfeitas. Com esta relação de submissão e inexpressividade criativa dificilmente o termo urbano seria considerado adequado ao campo, não por incapacidade de sua população, mas, segundo a autora, por diferença intrínseca à sua natureza.

Santos (2004), segue a mesma linha registrando a importância em destacar a diferenciação entre a metrópole e a cidade. No entanto esta exige ainda uma divisão em dois níveis: a cidade intermediária e a cidade local. Nas palavras do autor:

A definição e o conteúdo de cada um desses níveis é função das condições da organização do espaço no atual período tecnológico. As metrópoles representam as formas de concentração e as cidades locais são representativas principalmente das formas de dispersão. Quanto às cidades intermediárias, elas são representativas de uma espécie de compromisso entre as duas tendências. (SANTOS, 2004, p. 332)

Em geral a metrópole é o único lugar que pode reunir as formas modernas da vida econômica, social e política. O dinamismo de sua interação leva a uma concentração cumulativa dos recursos. As

idades locais nascem ou desenvolvem-se como uma resposta a novas necessidades, principalmente no domínio do consumo; elas constituem o nível mais baixo, o limiar que permite a uma aglomeração satisfazer as demandas gerais mínimas de uma população. (SANTOS, 2004, p. 332)

O autor estabelece assim a conceituação de cidade construída e guardada em um determinado período histórico, por ele identificado principalmente pelo aspecto tecnológico. A força da concentração e da modernidade presentes em tantas propostas conceituais de outros autores, fica para Santos (2004) reservada à metrópole, o que talvez indique que a cidade estabelecida por estes autores refira-se mais a este tipo de aglomeração do que às cidades, mesmo que grandes e médias.

Para o autor a expressão “cidade pequena” só deve ser usada quando não se pretender alguma comparação entre países, pois ela perderia inteiramente a capacidade explicativa. Nesta pesquisa as referências a esta conceituação oferecida por Santos (2004) adotarão a expressão “cidade local” ao invés de “cidade pequena”, não pelo motivo apontado pelo autor quanto à sua necessidade em comparações entre países, mas para melhor identificação da concepção teórica.

Em outro trabalho Santos (2005) se propôs a estabelecer o limite mínimo para que uma aglomeração possa ser considerada uma cidade conservando o caráter urbano, em suas palavras:

Nosso problema, aqui, consiste em definir essas aglomerações em seu nível mais fundamental, nível abaixo do qual não se pode mais falar da existência de uma verdadeira cidade. Temos aqui uma questão de limite inferior da complexidade das atividades urbanas capazes, em um momento dado, de garantir ao mesmo tempo um crescimento auto-sustentado e um domínio territorial. Quando o nível se situa abaixo dessa cota, não se pode mais propriamente falar de dissociação geográfica da produção. Existe, de certa forma, coabitação ou interdependência funcional entre atividades não-agrícolas. Em outros termos, as atividades não-agrícolas presentes na aglomeração dependem estreitamente das atividades agrícolas

do ambiente e desapareceriam sem elas. A cidade local é a dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir às necessidades da *atividade* primária para servir às necessidades inadiáveis da *população*, com verdadeira 'especialização do espaço'. (SANTOS, 2005, p. 87) (grifos do autor)

As “cidades locais” seriam, portanto as menores aglomerações que se poderia considerar na categoria de cidades e nas quais se identificariam atividades urbanas, crescimento auto-sustentado, domínio territorial, dissociação geográfica da produção e atendimento, não às necessidades da atividade primária, mas às necessidades inadiáveis da população. Embora o autor não aprofunde o que, no seu entendimento, seria necessário e suficiente para cada uma destas importantes características indicadas, retoma, logo a seguir e de forma mais contundente, o aspecto voltado ao atendimento às necessidades básicas da população:

Poderíamos então definir a cidade local como a aglomeração capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas, de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações (SANTOS, 2005, p. 88)

Sem explicitar, Santos (2005) deixa neste trabalho a indicação de que é a capacidade de satisfazer as necessidades fundamentais da população que propiciaria, a uma dada aglomeração, a condição de cidade, cidade esta tida como a mínima, disposta na base da pirâmide urbana, mas possuidora de complexidade suficiente para ser incluída neste conjunto. O autor, neste breve trabalho, não indica quais seriam estas necessidades fundamentais da população, mas parece incontestável que dentre estas estariam incluídas o acesso à moradia, ao trabalho, à educação, ao atendimento médico e a algum nível de socialização através de igrejas e festas.

Enquanto Capel (1975) apontou para a dificuldade prática na determinação do limite mínimo do que se deva considerar cidade, Santos (2004) avançou na

perspectiva teórica. Com sua contribuição é possível desbastar-se um pouco o “leque de muitas formas” mencionado por Ledrut (1971) quanto ao seu limite inferior representado pela capacidade de dado aglomerado atender às necessidades vitais da população. A proposta de Jacobs (1975) possibilita o estabelecimento de um limite superior ao “leque” de Ledrut (1971) ao retirar as metrópoles do conjunto das cidades, no qual ainda se conservaria enorme diversidade.

Para os autores deste período, segunda metade do século XX, está inteiramente superada a oposição entre a cidade e o campo. Todos concordam com a complementaridade entre estes espaços em termos de funções e conteúdos, mesmo aqueles que defendem a não restrição da classificação às duas formas apenas. Enquanto a cidade e o urbano reúnem grande quantidade de proposições em termos de definições que melhor lhe explicitem, o campo e o rural não usufruem a mesma riqueza.

Os conceitos de campo e de rural mostram-se, na literatura analisada, menos trabalhados que os de cidade e urbano, dentre os autores aqui selecionados poucos foram os que o fizeram também para campo e rural. Algumas proposições se aproximam dos termos utilizados por Marx e Engels (1993) que, em 1845, opunham a cidade, representada pelo trabalho intelectual, pela civilização e pelo Estado, ao campo, visto como o local do trabalho material, da barbárie e da organização tribal.

O campo, como construção espacial se estende para além da cidade, assim como a vida rural, como construção social, se estabelece onde a vida não é urbana, ambos, portanto, expressos pela exclusão, por aquilo que não são. Capel (1975) referindo-se a estudos antropológicos denomina de sociedades primitivas aquelas poucas que, na contemporaneidade, não devem ser consideradas urbanas. Em

suas palavras:

Os antropólogos seguiram um caminho semelhante, [ao dos sociólogos] inclusive mais radical, e através da identificação entre sociedade urbana e civilização estendem também a praticamente toda população mundial a denominação de urbana: somente alguns povoados marginais dos mais distantes rincões da África, Ásia ou América poderiam receber hoje com propriedade a denominação de sociedades primitivas, por conseguinte, de não urbanas. (CAPEL, 1975, p. 28)¹⁰

Restringir-se a classificação das sociedades a urbana ou primitiva é generalizar-se a condição urbana ao custo da restrição da vida rural a um extremo. Redfield (1947) faz opção semelhante ao opor a sociedade urbana à *folk*, termo que para o autor é mais adequado que primitiva por incluir o camponês não totalmente independente da cidade. Este modelo abrangeria as sociedades pequenas, isoladas, homogêneas, iletradas, com cultura local, fazendo uso de ferramentas artesanais e onde a importância do grupo se sobrepõe à do indivíduo. Sociedades assim, não são o que se costuma identificar como rurais no mundo ocidental contemporâneo e particularmente no Brasil. Ambos os autores, Redfield (1947) e Capel (1975), se referem à população rural como “primitiva” se aproximando da identificação de “tribal” apresentada um século antes por Marx e Engels (1993).

Lefebvre (1975) define a comunidade rural ou camponesa como um agrupamento social, historicamente determinado, composto por famílias fixadas ao solo que dispõem de bens coletivos ou indivisíveis e de bens privados. De acordo com este autor já não se pode falar em povoado ou comunidade rural, no sentido preciso destes termos, nos locais onde a agricultura industrializada esteja estabelecida como, por exemplo, na grande granja capitalista.

¹⁰ Tradução nossa.

A modernização da agricultura permitiu tamanho controle do homem sobre a produção que Lefebvre (2002) identifica a industrialização da agricultura, no mesmo sentido que Sorokin e Zimmerman (1931), como manifestação da expansão da economia urbano-industrial subordinando o setor agrícola, que fora autônomo, aos seus ritmos e incluindo a incorporação de padrões da vida urbana. Segundo o autor:

A agricultura perdeu a autonomia nos grandes países industrializados. A produção agrícola se converte num setor da produção industrial, subordinada aos seus imperativos e exigências. As aldeias se integram à indústria e ao consumo dos seus produtos. (LEFEBVRE, 2002, p. 15)

A vida urbana penetra na vida camponesa despojando-a de elementos tradicionais: artesanato, pequenos centros que definham em proveito dos centros urbanos (comerciais e industriais, redes de distribuição, centros de decisão, etc.). (LEFEBVRE, 1991, p. 67)

Estas duas passagens explicam, na visão do autor, a penetração do modo de vida urbano em uma comunidade camponesa que, submetida à moderna agricultura capitalista, perde sua autonomia em todos os sentidos. Deixa de plantar seu próprio alimento passando a vender o que planta e a comprar o que consome, deixa de produzir suas roupas, seus instrumentos de produção, seus adornos, passando a comprá-los todos no mercado local, ou em outros mais distantes e bem abastecidos, com os recursos obtidos da venda do seu produto ou, mais freqüentemente, da sua força de trabalho. Situação inteiramente distinta das cidades semi-rurais, descritas em 1921 por Weber (1958), como aquelas nas quais parte expressiva de seus habitantes produz uma parcela significativa do consumo alimentar do seu grupo familiar.

Lefebvre (1972) foi ainda mais radical quanto ao destino do camponês e da aldeia ao afirmar que a tendência do campo é desaparecer “por uma dupla via: pela industrialização da produção agrícola e o desaparecimento dos camponeses (e

portanto da aldeia), por um lado, e, por outro, pela ruína da terra e a destruição da natureza” (LEFEBVRE, 1972, p. 136).

Para o autor, um parisiense que tem uma casa no campo, não vai ao campo, ele leva a cidade consigo. A unificação dos espaços da cidade e do campo ocorrerá, a seu ver, pelo avanço do urbano que se estenderá para além das cidades levando seu modo de vida, seus valores, sua cultura e seus confortos (LEFEBVRE, 1975). Este conceito se aproxima do de rurbanização construído por Galpin e apresentado por Sorokin e Zimmerman (1931) a partir da construção teórica do continuum rural-urbano com a transformação inexorável em direção à predominância do urbano e a eliminação do rural.

O continuum rural-urbano refere-se à transformação gradual de um aglomerado rural em urbano, transformação ocorrida, portanto, com o passar do tempo em um determinado espaço. Para os autores uma comunidade rural se caracteriza pela predominância da dedicação de sua população às atividades agrícolas e pastoris, resultando deste fato conseqüências que o caracterizam como rural. Citam como tais conseqüências: 1 – o maior contato do homem rural com a natureza; 2 – o pequeno tamanho da comunidade de modo a garantir a proximidade entre a residência e o local de trabalho; 3 – a baixa densidade populacional; 4 – a maior homogeneidade da população rural quanto às crenças, linguagem, opiniões e padrões de comportamento; 5 – a menor mobilidade social da população rural; 6 – a migração ocorrer sempre do campo para a cidade exceto em catástrofes; 7 – a menor diferenciação social e menor estratificação da comunidade rural; e 8 – a menor interação social entre os membros de uma comunidade rural que de uma urbana (SOROKIN e ZIMMERMAN, 1931).

Este conjunto de diferenças entre as comunidades rurais e urbanas existe, conforme os autores, em decorrência do trabalho agrícola. À medida que a agricultura se industrializa, libera mão de obra para o mercado de trabalho urbano cujo crescimento vai transformando a comunidade rural em urbana passando por um estágio de rurbanização. Na avaliação feita pelos autores em 1929:

Há muitas razões para pensar que o clímax das diferenciações entre a cidade e o campo nas sociedades dos Estados Unidos da América e da Europa já passaram e que a atenuação das diferenças rural-urbano nessas sociedades se fará pela 'rurbanização' dos campos (o termo foi cunhado por Charles J. Galpin), isto é, pela difusão mais intensa das características básicas do mundo e da cultura urbanos pelas áreas rurais e, em menor grau, de alguns traços rurais pelas áreas urbanas desses países. (SOROKIN e ZIMMERMAN, 1931, p. 611)¹¹

O aumento da mecanização da agricultura, segundo os autores, acentua o processo de industrialização desta atividade que, ao aproximar a população agrícola das máquinas e outros inventos originalmente urbanos, atenua os contrastes entre cidade e campo urbanizando-o. Ao mesmo tempo, o acesso da população da cidade ao campo, facilitada pelo automóvel, permite seu conhecimento e envolvimento com uma riqueza cultural constituída por costumes, danças e músicas *folk* que, em alguma medida, a ruraliza.

A introdução de máquinas nas atividades agrícolas levou fazendeiros e camponeses ao envolvimento em questões mais afeitas à economia urbana de mercado posto que passaram a vender sua produção e a comprar seu consumo. O aumento da produtividade a partir da mecanização levou à especialização produtiva e à conseqüente busca de mercado para a venda deste resultado. Paralelamente o consumo das famílias de atividade agrícola, que dependera quase exclusivamente do próprio trabalho, passou a ser adquirido no mercado. Fazendeiros e camponeses

envolveram-se em questões bancárias, como créditos e juros, em acompanhamento dos lançamentos pelas indústrias de máquinas e implementos agrícolas, assim como em oportunidades de negócios para a sua produção. As roupas e alimentos da família passaram a ser adquiridos no mesmo mercado que atendia ao trabalhador da fábrica assemelhando, assim, os hábitos das famílias independentemente do setor de atividade a que se dedicam. “O aumento das semelhanças entre o urbano e o rural, entretanto, não indica que nos próximos séculos deixará de haver cidade e campo.” (SOROKIN e ZIMMERMAN, 1931, p. 624)¹²

A percepção de que os conceitos de cidade e campo estariam mais voltados aos aspectos espaciais enquanto os de urbano e rural seriam mais afeitos à estrutura social foram consolidados, como já mencionado, na segunda metade do século XX, com especial ênfase nas décadas de 1970 e 80. A análise da produção da primeira metade daquele século revela-se importante para este trabalho uma vez que neste período foi estabelecida a lei que ainda hoje determina o embasamento dos espaços urbanos e rurais no Brasil, especialmente entre os autores franceses e alemães que exerciam especial influência sobre a intelectualidade brasileira.

¹¹ Tradução nossa.

¹² Tradução nossa.

1.2 Influências marcantes

Ainda no final do século XIX, Ratzel, citado por Capel (1975, p. 4), conceituava a cidade como "uma reunião duradoura de homens e casas de grande superfície localizada no cruzamento de grandes vias comerciais"¹³. Privilegiava portanto o aspecto físico e espacial incluindo sua localização associada à circulação de pessoas e mercadorias. Maunier, ao contrário, definia em 1910 a cidade pelo aspecto social, nas palavras do autor,

*A cidade é então uma sociedade complexa cuja base geográfica é particularmente restrita relativamente a seu volume, ou cujo elemento territorial é em quantidade relativamente fraca em relação à de seus elementos humanos. (MAUNIER, 1910, p. 44) (grifos do autor)*¹⁴

Por "sociedade complexa" o autor entendia aquelas formadas "pela reunião de sociedades menores" (MAUNIER, 1910, p. 42)¹⁵ exemplificadas pelas famílias e grupos profissionais. Estas, separadamente, constituíam as vilas e povoados por formarem, cada qual, "uma sociedade indivisível, um só organismo político e social" (MAUNIER, 1910, p. 40)¹⁶ que o autor identifica nas grandes casas de índios da América e da Oceania nas quais viviam todos os membros da vila. Descrição que se assemelha à de Redfield (1947) apresentada anos mais tarde, e já mencionada neste trabalho, para distinguir as sociedades urbanas das primitivas. "Ela [a cidade] é ainda constituída, não como um simples fato geográfico, nem mesmo como um simples fato econômico, mas como um fato social" (MAUNIER, 1910, p. 42)¹⁷.

¹³ Tradução nossa

¹⁴ Tradução nossa

¹⁵ Tradução nossa.

¹⁶ Tradução nossa

¹⁷ Tradução nossa.

O termo urbano é usado pelo autor sempre se referindo a aspectos da cidade como o “espaço urbano” e a “sociedade urbana” ao mencionar o espaço ocupado e a sociedade que constitui a cidade. O termo urbano em si não guarda nenhum significado próprio para Maunier (1910).

Alguns anos depois, em 1921, Max Weber destacava, para além da organização social, a importância da instituição político-administrativa na determinação da cidade. Para Weber (1958) a cidade é, antes de tudo, uma aglomeração relativamente densa com casas construídas muito próximas uma às outras. Economicamente a cidade é definida como uma aglomeração na qual a maioria dos habitantes vive mais do comércio que da agricultura, mas não de qualquer comércio: este há que se constituir em um mercado permanente e com certo grau de versatilidade; propiciar o abastecimento de parte substancial das necessidades diárias da população local e de sua hinterlândia imediata; e ainda absorver parte expressiva das mercadorias produzidas ou adquiridas alhures por estas populações.

O autor identifica também as “cidades semi-rurais” que se distinguem das demais devido a autoprodução de parte substancial das necessidades alimentícias por significativo contingente de seus habitantes. O resultado desta produção, além de atender à família, pode ser parcialmente destinado ao mercado. Esta situação tende a desaparecer com o aumento da população da cidade a partir do qual as áreas para plantio vão se tornando mais escassas. Especulação, fracionamento dos terrenos e preço da terra explicam a redução e eliminação das atividades agrícolas.

O sentido econômico da cidade expresso pelo mercado estável e versátil, embora necessário, não é suficiente para qualificar uma aglomeração como cidade.

Para Weber (1958) é fundamental a existência de uma estrutura político-administrativa própria para que se distinga a cidade da aldeia. O comércio, a aglomeração de casas, o não reconhecimento recíproco das pessoas, e outras características podem ocorrer tanto na cidade quanto na aldeia, mas não a estrutura político-administrativa, esta só ocorre na cidade. Admite até que seja considerada cidade uma localidade que não o seria em termos econômicos desde que o seja em termos político-administrativos. Em suas palavras:

O conceito econômico previamente discutido deve ser inteiramente separado do conceito político-administrativo da cidade. Somente no último sentido uma área em especial pode ser uma cidade. Uma localidade pode ser considerada cidade em sentido político-administrativo ainda que não esteja economicamente qualificada para ser cidade. (WEBER, 1958, p. 74)¹⁸

O termo urbano é utilizado por Weber (1958), assim como o foi por Maunier (1910), para referir-se aos elementos constituintes da cidade e não com um significado que lhe seja próprio, menciona, assim, a população urbana e o mercado urbano, por exemplo. Neste sentido apresenta sinteticamente os aspectos necessários e suficientes para que uma comunidade seja urbana, vale dizer, seja uma cidade:

Para constituir uma comunidade urbana completa a localidade deve apresentar predomínio das relações comerciais e dispor dos seguintes elementos: 1. fortaleza, 2. mercado, 3. tribunal próprio com lei ao menos parcialmente autônoma, 4. alguma forma de associação e, 5. autonomia e auto-decisão ao menos parcial, além de ser administrada por autoridades eleitas por quem participa do orçamento. (WEBER, 1958, p. 80, 81)¹⁹

A comunidade urbana completa é, portanto, capaz de se defender com sua fortaleza, de atender às suas necessidades com seu mercado, de se julgar com seu

¹⁸ Tradução nossa.

¹⁹ Tradução nossa.

tribunal, de se organizar com suas associações e de se gerir com suas autoridades, e por tudo isso ela é uma cidade. A existência da organização político-administrativa em uma aglomeração implica em que estejam disponíveis capacidades e responsabilidades que são, ao mesmo tempo, fonte e destinação da urbanidade desta comunidade.

De forma muito resumida pode-se dizer que Weber (1958) entende a cidade como uma estrutura organizada a partir de três conjuntos de requisitos básicos: os de concentração, materializados na aglomeração de casas; os econômicos, constituídos pela circulação de produtos; e o político-administrativo que é, em última instância, quem confere ao aglomerado a condição de cidade.

Park um dos sociólogos fundadores da escola de Chicago, reconhece na cidade os aspectos físicos e administrativos, mas atribui-lhe também, e principalmente, os aspectos sociais construídos por uma determinada população em um determinado momento. O autor inicia seu artigo, publicado em 1916, afirmando que

A cidade é algo mais do que um amontoado de homens individuais e de conveniências sociais, ruas, edifícios, luz elétrica, linhas de bonde, telefones etc.; algo mais também do que uma mera constelação de instituições e dispositivos administrativos - tribunais, hospitais, escolas, polícia e funcionários civis de vários tipos. Antes, a cidade é um estado de espírito, um corpo de costumes e tradições e dos sentimentos e atitudes organizados, inerentes a esses costumes e transmitidos por essa tradição. Em outras palavras, a cidade não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial. Está envolvida nos processos vitais das pessoas que a compõem; é um produto da natureza, e particularmente da natureza humana. (PARK, 1976, p. 28)²⁰

²⁰ Segundo Don Martindale no Prefácio de *The City* de Max Weber (1958), esta frase, com que Park abre seu artigo, ficou famosa e atribuída a Spengler, embora pertença a Simmel.

Park (1976) admite, portanto que a cidade é uma unidade geográfica e econômica, que possui formas físicas concretas que lhe permitem exercer funções específicas, mas acima de tudo a cidade é, conforme a passagem citada, “um estado de espírito” ou “um corpo de costumes e tradições”, uma construção social que difere no tempo e no espaço de acordo com as crenças e regras aceitas por seus habitantes. Mescla no conceito de cidade eminentemente social, as componentes geográfica, econômica e administrativa. Enfatiza a importância das tradições e da história social da cidade afirmando que esta é “uma localidade com sentimentos, tradições e uma história sua” (PARK, 1976, p. 34). Indica, assim, que cada cidade tem como que uma personalidade própria construída a partir de suas crenças e de suas experiências.

Assim como Weber (1958), Park (1976) também identifica a importância da função que o comércio exerce como um dos pilares de sustentação da cidade na era moderna, indica que a praça do mercado é, tanto em sentido concreto quanto figurado, o centro da cidade, afirmando que

A cidade antiga era principalmente uma fortaleza, um lugar de refúgio em tempo de guerra. A cidade moderna, pelo contrário, é principalmente uma conveniência de comércio, e deve sua existência à praça do mercado em volta da qual foi erigida. (PARK, 1976, p. 39)

A divisão do trabalho é, de acordo com Park (1976), uma das principais características da organização econômica e social da cidade. As atividades econômicas desenvolvidas no âmbito da cidade, como o comércio e a indústria, propiciam, ou ainda mais, exigem a especialização dos indivíduos em determinadas tarefas. Com isso se favorece o aperfeiçoamento na realização da tarefa e, conseqüentemente, o aumento da perspectiva no que tange à mobilidade social,

mas principalmente a dependência do indivíduo em relação à própria comunidade alimentando um ciclo contínuo. Nas palavras do autor:

ao fazer o sucesso individual depender da concentração de uma tarefa específica, teve o efeito de aumentar a interdependência das diversas vocações. Cria-se dessa forma uma organização social na qual o indivíduo passa cada vez mais a depender da comunidade de que é uma parte integrante. O efeito dessa crescente interdependência das partes, sob condições de competição pessoal, é criar na organização industrial como um todo um certo tipo de solidariedade social, mas solidariedade fundada não sobre sentimentos e o hábito, mas sobre uma comunidade de interesses. (PARK, 1976, p. 43)

A solidariedade fundada sobre interesses é um dos fundamentos do conceito de cidade proposto por Park (1976) e se refere aos contatos realizados pelos seus habitantes na sua vida cotidiana, entre estranhos que dependem uns dos outros e em consequência da especialização profissional típica da vida na cidade. Weber (1958) menciona o não conhecimento recíproco como uma característica da cidade, mas não lhe dá a ênfase de Park (1976).

Resumidamente, na perspectiva de Park (1976) a cidade é definida pela importância de estruturas fisicamente construídas, de componentes econômicos como o mercado, de um conjunto de instituições incluindo a esfera político-administrativa tal como defendida por Weber (1958), entretanto mais que isso ela é uma construção social, um corpo de costumes e tradições. O termo urbano é utilizado pelo autor do mesmo modo que o foi por Maunier (1910) e Weber (1958), ou seja sem um significado exclusivo, simplesmente referindo-se aos elementos da cidade, como por exemplo em expressões como comunidade urbana, população urbana ou cultura urbana.

Wirth, também sociólogo da escola de Chicago, considerava em 1938 que as obras de Weber e de Park, eram as “que mais se aproximavam de uma teoria sistemática sobre urbanismo” (WIRTH, 1967, p. 105). Este autor, entretanto, diferencia-se fortemente dos que lhe antecederam por apresentar os conceitos de cidade e de urbano distinguindo-os entre si. Expõe o conceito de cidade atrelando-o a um determinado espaço construído, ao passo que, o conceito de urbano, ganhando um sentido individualizado, passa a referir-se a um certo modo de vida desenvolvido na cidade a partir do seu cotidiano. De acordo com este autor: “Para finalidades sociológicas [a cidade] é uma fixação relativamente grande, densa e permanente de indivíduos heterogêneos” (WIRTH, 1967, p. 122).

Esta definição, curta e abrangente, tem o objetivo declarado de ser inclusiva. Almeja contemplar toda a diversidade de cidades existentes naquele período, desde as pequenas cidades cercadas por produções agrícolas até as grandes metrópoles financeiras, mas também as cidades de períodos históricos anteriores. Mostra que há diferenças marcantes entre cidades com funções preponderantes como as portuárias, industriais, capitais administrativas, assim como entre cidades novas e antigas, ou as da costa leste e oeste dos Estados Unidos exemplificando a diferenciação e contribuindo, assim, para justificar a generalização da definição proposta.

Wirth (1967) destaca atividades e funções freqüentemente identificadas nas grandes cidades como atividades industriais, comerciais, administrativas e financeiras, órgãos de imprensa, estações de rádio, teatros, cinemas, bibliotecas, salas de concerto, instituições de ensino superior, centros de pesquisas e outros. Para o autor estas decorrem da quantidade e da diversidade de pessoas,

construções, instituições e opções de toda sorte existentes nas cidades, ou como ele se refere, são “conseqüência da concentração” (WIRTH, 1967, p. 101).

Há na cidade um modo de vida que lhe é próprio, este sim denominado urbano, que é constituído na cidade, mas não lhe é exclusivo. Daí afirmar que não há que medir o grau de urbanidade pela percentagem de população residindo em cidades, mas sim pela influência por ela disseminada. Wirth (1967) admite que a cidade possua uma linha arbitrária a lhe estabelecer o limite, mas não o aceita para o urbano, posto que este se espalha até onde for a influência da cidade e essa influência é tanto maior quanto mais estreitos sejam os contatos entre a cidade e o campo.

Os desenvolvimentos tecnológicos no transporte e na comunicação, que virtualmente assinalam uma nova época na história humana, acentuaram o papel das cidades como elementos dominantes na nossa civilização e estenderam enormemente o modo de vida urbano para além dos limites da própria cidade. (WIRTH, 1967, p. 100)

A cidade é, assim, no mundo contemporâneo “o centro iniciador e controlador da vida econômica, política e cultural” e por dispor de tanto poder controla não só a si própria, mas também tudo o que está a seu redor levando seu modo de vida para muito além de seus limites. A cidade é construção espacial, mas intrínseco a ela há o modo de vida urbano que a explica para além de sua forma física. Ela é, portanto, forma física mais construção social do modo de vida urbano, modo de vida este que não lhe é exclusivo, mas originário.

A divisão do trabalho e a substituição dos contatos primários por secundários são, segundo Wirth (1967), as características mais marcantes do modo de vida urbano, mas há outros traços que, como causas ou conseqüências destes, contribuem para demonstrar este modo de vida. Os elencados por Wirth (1967) são:

o enfraquecimento dos laços de parentesco, a diminuição do significado social da família, o desaparecimento da vizinhança, a corrosão da solidariedade social, o declínio das taxas de reprodução, a transferência da educação e recreação para instituições especializadas, a maior frequência de mães trabalhando fora, as tendências de a família ser menor e de seu núcleo ser emancipado do grupo de parentesco maior (WIRTH, 1967, p. 118).

A distinção conceitual entre a cidade e o urbano é clara em Wirth (1967), aquela fisicamente construída e este socialmente constituído como um modo de vida. Tal como Park (1976) destaca o papel da sociedade que habita a cidade como pilar da formação social urbana. O modo de vida urbano, originário da cidade, não lhe é exclusivo espalha-se para até o limite da influência da cidade. Depreende-se, portanto, que para o autor teoricamente pode haver tanto áreas urbanas externas às cidades, quanto cidades não urbanas, posto que o modo de vida urbano é oriundo da moderna cidade capitalista. Em tese uma cidade que não estivesse incluída nesta categoria, e tampouco sob influência de uma destas cidades, não disporia do modo de vida urbano.

Um traço comum à escola de Chicago é a construção conceitual implicitamente a partir de postulados adequados a uma certa modelização dos processos sociais. Este objetivo geral necessitava de uma diferenciação conceitual marcante. Alguns autores enfatizaram o modo de vida (WIRTH, 1967 e PARK, 1976) para designar as relações implícitas da urbanidade.

A proposição de Wirth (1967), em 1938, foi de tal modo inovadora que apenas nas décadas de 1960 e seguintes será vivamente retomada por um número significativo de autores. Há grande semelhança em termos conceituais entre as proposições de Wirth (1967) e as de Lefebvre (1991), por exemplo, tanto quanto à

explícita distinção entre os conceitos de cidade e de urbano, quanto ao extravasamento do modo de vida urbano, expressão usada apenas por Wirth (1967), para além da cidade espalhando-se pelo campo até onde sua influência alcançar.

Um dos aspectos de maior importância para efeitos desta pesquisa são as influências conceituais a que estavam expostos aqueles que diretamente intervieram na elaboração do documento legal que estabeleceu, para o Brasil, a definição dos termos cidade, campo, urbano e rural, o decreto-lei nº311 de 2 de março de 1938.

A proposição teórica de Wirth foi publicada em *The American Journal of Sociology* em julho de 1938, posteriormente, portanto, à publicação pelo governo brasileiro do decreto-lei nº311 em 7 março daquele ano. E mesmo que o tivesse sido antes provavelmente suas inovações não seriam incorporadas ao pensamento da parte da intelectualidade brasileira que, por integrar o poder constituído naquele momento, contribuiu decisivamente na elaboração do referido decreto-lei.

As pesquisas efetuadas no decorrer da elaboração deste trabalho indicam que o trabalho de Wirth (1967) foi o primeiro a atribuir um significado peculiar ao termo urbano para além da referência a todo e qualquer componente da cidade. Em março de 1938, portanto, o entendimento acerca do conceito da palavra cidade abrangia simultaneamente a estrutura física, social, econômica e administrativa de determinados aglomerados, enquanto o termo urbano reportava-se ao aglomerado, fosse ele uma cidade, que atendia a requisitos especiais, ou uma vila, percebida como um aglomerado sem predicados.

No mesmo mês da publicação do referido decreto-lei foi divulgada no *Jornal do Comércio* uma coluna de autoria de J.da Costa Ferreira, intitulada

Urbanotechnica IV, cujo texto versando sobre cidades da Antigüidade, como Roma e Atenas, afirma em nota explicativa que,

Infelizmente, como já tivemos ocasião de anotar, não há no nosso idioma um vocábulo que signifique a – cidade – como organização político-administrativa da população, independentemente da – cidade – considerada como localização material dessa população. O romano ou latino, de onde derivou nossa língua, criou, para este último caso, o etymo *urbs* ou *urbe*, e, por essa forma nos referimos à parte material das localizações das populações no solo, ainda mesmo as anteriores a existência romana; de sorte que, na nossa exposição, deve-se entender como se referindo aos *atos materiais de localização da aglomeração, todas as vezes que nos utilizamos das palavras urbs, urbe ou urbana* reservando a palavra *cidade* para os fatos relativos à organização social das populações. O uso porém da palavra cidade, nas duas acepções, impede, muitas vezes, a caracterização do sentido em que se a emprega. As relações civis entre os indivíduos são, portanto, particulares à existência social; as relações urbanas, às obrigações de convivência na parte material da localização. (COSTA FERREIRA, 1938) (grifos nossos)

O que se depreende é que os significados destes conceitos no Brasil de 1938 eram os atribuídos na Antigüidade originados das raízes latinas do nosso idioma. As influências intelectuais a que estávamos submetidos provinham principalmente da França e da Alemanha, muito mais do que dos Estados Unidos de então. O autor que maior influência parece ter exercido sobre os formuladores do decreto-lei nº 311 foi Weber para quem a cidade era uma aglomeração densamente ocupada, economicamente representada pelo mercado versátil e permanente, sociologicamente pelos contatos secundários entre os moradores, mas acima de tudo possuidora de uma estrutura político-administrativa. O termo urbano apenas se referia aos aglomerados fossem eles cidades ou vilas sem guardar nenhum significado peculiar, enquanto o termo cidade referia-se aos aglomerados com razoável dinamismo. Assim foi redigido o decreto-lei de 1938 que até hoje

regulamenta o que se entende por cidade, campo, urbano e rural no Brasil, como será apresentado no capítulo seguinte.

2 CRITÉRIOS PARA DETERMINAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS

A discussão conceitual apresentada anteriormente ilustra bem as diferenças entre formas e processos, contidas no termo cidade. Há uma questão de fundo, dentre as inúmeras que poderiam ser formuladas, que, embora permeie todas as demais abordagens conceituais apresentadas no capítulo anterior, foi explicitada por Santos (2005) e refere-se aos requisitos mínimos necessários para que um determinado aglomerado seja considerado cidade. Esta é a proposta deste capítulo 2, apresentar e discutir critérios utilizados em alguns países para a determinação de seus espaços urbanos e deter-se com mais acuidade no caso do Brasil.

2.1 O problema da delimitação dos espaços urbanos

Há muitas outras questões referentes ao tema igualmente relevantes e que têm sido objeto de atenção por parte de estudos em diversas áreas de conhecimento, como por exemplo: onde e como fixar os limites da cidade? ou ainda, que implicações têm estes limites para impostos, investimentos e políticas públicas? Dentre os autores selecionados no capítulo precedente, Capel (1975) apontou para a importância do limite espacial, até o qual se deva considerar que se estende a cidade, como aspecto que guarda importância semelhante ao de sua própria conceituação.

Uma das grandes dificuldades no estabelecimento deste limite é que freqüentemente ele se constitui em uma faixa de transição, tanto em termos de

adensamento das construções como em oferta de comércio e serviços. No caso brasileiro a necessidade de identificação da área sub-urbana, designando esta faixa periférica à cidade, foi legalmente estabelecida já no decreto-lei nº 311 de 1938, como será apresentado a seguir, e observada nos recenseamentos de 1940 e 50. Com o passar do tempo adensou-se e foi definitivamente incorporada à cidade alterando o sentido do termo suburbano no país.

Nas últimas décadas na França se tem utilizado a expressão peri-urbano para designar um tipo de moradia que se assemelha aos subúrbios norte americanos, com casas amplas, jardins, serviços de infra-estrutura incluindo transporte público e, segundo Jeannic (1997), ocupada principalmente por famílias jovens. Também no Brasil teorias que embasam o conceito de área urbana expandida vêm sendo aplicadas especialmente no entorno de grandes metrópoles paulistas como Campinas e a própria cidade de São Paulo. Estes conceitos reafirmam a presença da faixa de transição entre espaços urbanos e rurais contribuindo para o aumento da complexidade no estabelecimento de uma linha que os delimite com segurança. Este, entretanto, não é o tema sobre o qual este trabalho se debruça, nosso propósito é identificar em pequenas cidades brasileiras os conceitos propostos no capítulo 1 com o intuito de avaliar suas condições de cidade e de espaço urbano, que já lhes são legalmente conferidas, em termos teóricos.

Subjacente à determinação da condição de espaços urbanos e rurais há, no Brasil, tributos que lhes são próprios como os impostos sobre a propriedade territorial urbana (IPTU) e a rural (ITR). A extensa e complexa legislação brasileira gera, muitas vezes, situações contraditórias fazendo incidir sobre um mesmo espaço tributos constituídos segundo lógicas distintas, como mostram Corrêa,

Corrêa e Gerardi (2001) com o exemplo da ilha de Santa Catarina. Também Bernardes, Santos e Nalcacer (1983) discutiram a implicação de determinação dos espaços urbanos e rurais segundo aspectos tributários e urbanísticos.

Reconhece-se que os temas da delimitação do espaço urbano, assim como, de sua associação à incidência de tributos e investimentos, são fundamentais e merecem ser discutidos em profundidade, entretanto, por serem percebidos como paralelos, ou em certa medida até como desdobramentos, a esta pesquisa, não serão aqui abordados. A identificação das necessidades básicas para que um aglomerado seja classificado como cidade e como urbano já guarda complexidade suficiente para o alcance deste trabalho. Mesmo diante da convicção de que, sem a clara percepção dos limites externos que demarquem o aglomerado, esta identificação é incompleta para a consecução do objetivo de embasar a espacialização da produção de informações sociais e econômicas.

Para que se possa estabelecer quais espaços são urbanos em um determinado país, é fundamental antes de tudo a filiação a uma orientação teórico-conceitual considerada adequada. As propostas teórico-conceituais exprimem o entendimento de que a caracterização do espaço urbano se verifica através de expressões subjetivas como densidade de construções, heterogeneidade de pessoas e contatos secundários entre os moradores, por exemplo. Requerem, portanto, para sua efetiva aplicação empírica, que conceitos como estes sejam convertidos em definições e critérios objetivos capazes de, abrangendo toda a diversidade apontada pela conceituação, serem concretamente identificáveis de forma razoavelmente simples.

Na análise conceitual apresentada no capítulo 1, ficou claro que atualmente a cidade é um espaço urbano, cabendo ainda a discussão acerca do seu limite

inferior, assim como, do transbordamento do caráter urbano para além do seu limite. Como se constatou, existe a tendência na literatura analisada em perceber a população das cidades como urbana, embora o mesmo não se aplique à população que lhes é externa. Esta é a informação freqüentemente veiculada, a população urbana e não a das cidades, e para que seja calculado este montante é imprescindível que se estabeleçam os limites dos espaços considerados urbanos, mesmo que, em alguns países, estes extrapolem as cidades. A identificação de espaços urbanos requer, portanto, além de uma filiação teórica, o estabelecimento de critérios objetivos que lhes definam de modo a serem concretamente reconhecidos.

Estes critérios são formulações que reduzem à expressão mais simples uma longa explanação teórica, mas ao reduzi-las é possível que não mais se a identifique; e que, ademais, há que haver certa dose de arbitrariedade no estabelecimento dos limites que transformam os adjetivos apostos à teoria, e que permitem interpretações diversas, em números simples e concretos. Transformar, portanto, propostas teórico-conceituais em critérios objetivos exige conhecimento teórico e prático da questão, além de capacidade para decidir e se expor a críticas.

A identificação dos requisitos mínimos necessários e suficientes à categorização de dado aglomerado como cidade e/ou como espaço urbano depende de informações acerca deste espaço e do seu entorno, informações estas obtidas a partir de levantamento de dados a serem trabalhados e transformados nas informações que, oriundas de propostas conceituais, qualificam ou não o aglomerado como cidade e/ou como espaço urbano.

O levantamento de dados é precedido pelo recorte e, em certos casos classificação, de pequenas unidades espaciais visando o alcance de determinado

objetivo. Assim, a obtenção da informação referente ao montante de população urbana em um dado país, por exemplo, é, em certos casos, precedida pela determinação dos espaços urbanos deste país. Como será apresentado no quadro 1 há países que, com o objetivo de expressar toda a diversidade conceitual do urbano, utilizam como critério a densidade demográfica acima de certo patamar, em casos assim a própria identificação de espaço urbano é uma informação construída posteriormente ao levantamento de dados. Há também países em que estes espaços são apontados como urbanos por razões outras, dentre os quais se insere o Brasil, possibilitando que a identificação do espaço urbano anteceda a dada aferição do montante populacional.

As informações que permitem o conhecimento e a efetiva adoção de medidas, através de políticas públicas e privadas, sobre determinada sociedade depende, portanto, de diversos recortes espaciais. Além do montante populacional, informações como número de domicílios, demanda por água potável, por escolas, por transporte, enfim toda e qualquer informação a ser produzida visando sua utilização prática requer atendimento a certa delimitação aceita em termos teóricos e reconhecida em termos práticos tanto pelos produtores quanto pelos usuários de seus resultados.

A definição de cidade e campo tem implicações importantes para a evolução da organização do espaço e do sistema operacional utilizado para apresentar estatísticas com base em recortes espaciais. O capítulo precedente indicou distintas maneiras de se definir cidade e campo. Mais do que mudanças na forma de ocupação do solo, as relações cidade-campo, que no passado associavam formas e funções bastante peculiares e distintas, parecem estar cada vez mais imbricadas. Para vários autores (LEFEBVRE, 2002; GRAZIANO DA SILVA, 1997) a atividade

agrícola não pode ser mais tratada como única no campo. Por outro lado, o crescimento das cidades e a própria transformação das atividades agropecuárias têm efeitos importantes na definição conceitual de cidade e campo e de espaços urbanos e rurais. Cada vez mais essas definições parecem menos consistentes face à emergência de aspectos como o rurbano (GRAZIANO DA SILVA, 1997) e a pluriatividade (KAGEYAMA, 1998). Esses conceitos remetem ao processo mais geral de que a urbanização e a constituição de espaços pertencentes ao modo de vida urbano, ainda que guardem características consideradas rurais, são dominantes.

2.2 Critérios para determinação de espaços urbanos em países selecionados

A discussão no capítulo precedente permitiu esclarecer, em diversas perspectivas conceituais, o peso atribuído ao modo de vida e às relações entre densidade e diversidade decorrentes da urbanização, sendo útil, portanto, uma averiguação dos critérios que definem os espaços urbanos em uma perspectiva internacional.

A classificação da população em urbana e rural é realizada pelos países com o objetivo de estabelecer políticas públicas e privadas adequadas ao atendimento das necessidades dessas populações. A identificação espacial da distribuição da população sobre o território nacional, sua concentração e constituição etária, étnica e de gênero, entre outras, possibilita que governos e empresas direcionem seus investimentos visando seus objetivos e interesses.

No plano internacional essa diferenciação é utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para reunir informações sobre os países, auxiliar os que não as possuem a construí-las, e divulgá-las de modo o mais padronizado possível possibilitando comparações entre os diferentes países. Não dispomos aqui do caminho que acreditamos haver sido percorrido entre as formulações conceituais e a sintetização dos critérios utilizados pelos países e apresentados em conjunto pela ONU. Ainda assim, este trabalho se deterá na análise destes critérios de diferenciação espacial com que os países, que produzem estatísticas populacionais, distinguem sua população entre urbana e rural. Na consecução de tal objetivo podem valer-se apenas de critérios estatísticos, como densidade e percentagem de população em atividade agrícola, ou mesclar estas informações com critérios político-administrativos, ou ainda restringir-se a estes.

A ONU estimula a produção de dados estatísticos pelos países, procura padronizar vocabulário e conceitos utilizados, fornece ajuda técnica aos países que necessitam e publica informações oriundas das estatísticas nacionais e de suas próprias projeções e estimativas. O quadro 1, a seguir, apresenta os critérios para determinação de espaços urbanos utilizados por alguns países selecionados com o objetivo de compará-los ao critério brasileiro que será, posteriormente, analisado em detalhe.

Muitos países utilizam, exclusivamente ou conjugados a outros, critérios baseados em expressões como “natureza urbana”, “centro administrativo” e outras semelhantes apresentadas na última coluna do quadro 1. Expressões como estas não têm seus significados disponíveis nas informações da ONU, são decisões internas aos países que provavelmente dispõem de documentos técnicos ou legais que as definam. O Brasil, e mais 12 dos 28 países selecionados, inclui-se nesse

caso, seu critério diz simplesmente “ser sede de município ou distrito”, internamente, entretanto, há um conjunto de requisitos, que será detalhado neste capítulo, para que um aglomerado alcance tal categoria.

A atividade não agrícola exercida pelos moradores destes aglomerados é explicitada em apenas 4 dos 28 critérios selecionados apontando, não para sua pouca importância, mas para a consequência esperada pela concentração de pessoas. A teoria do continuum rural-urbano de Sorokin e Zimmerman (1931) aponta exatamente nesta direção ao estabelecer o trabalho agrícola como determinante de todas as demais diferenças entre a população urbana e a rural. Claro está que estes autores se referem a relações de trabalho agrícola específicas de sua época, subentendendo-se que para eles este trabalho era realizado pelo proprietário da terra e sua família que precisava, portanto, estar junto à lavoura e consequentemente não poderia estar em aglomerados de milhares de habitantes. Na atualidade, mudanças na forma do trabalho agrícola, permitem a manutenção desta atividade sem que isso represente necessariamente a moradia na propriedade, como será mostrado nos últimos capítulos desta pesquisa.

A maioria dos países selecionados adota um valor mínimo de população na determinação da situação urbana entendendo que, uma vez reunido este contingente populacional, importantes aspectos conceituais como a densidade e a heterogeneidade são identificados. Estes valores, apresentados no quadro 1 variam de 200 a 50.000 pessoas indicando que há enorme diversidade tanto na determinação dos graus de densidade e heterogeneidade pretendidos, quanto no estabelecimento do mínimo necessário para alcançá-los. É razoável supor que, como regra geral, um aglomerado de 50.000 pessoas apresente densidade e heterogeneidade muitas vezes maior que um de 200, mesmo assim ambos são

considerados urbanos por seus respectivos países. Esta avaliação reforça a diferenciação do que consiste ser o entendimento de cada sociedade acerca das exigências mínimas para que seus espaços sejam incluídos na categoria de urbano.

Quadro 1 - População urbana e critérios para determinação do espaço urbano segundo países selecionados

PAÍSES	POPULAÇÃO URBANA ⁽¹⁾		CRITÉRIOS PARA UM AGLOMERADO SER CONSIDERADO URBANO ⁽²⁾			
	Absoluto (mil)	%	Número de habitantes	Número de construções	Atividade não agrícola	Outros
África do Sul	25.637	57				ter natureza urbana
Alemanha	72.676	88	2.000			
Argentina	34.642	90	2.000			
Austrália	18.152	92	1.000	ou 250 em área de veraneio com 100 ocupadas na noite do Censo		e compor o conjunto de divisões censitárias com características urbanas
Áustria	5.338	66	2.000		e 85%	
Bélgica	10.031	97				ser cidade, aglomeração ou comuna urbana
Bolívia	5.582	63	2.000			
Brasil	148.270	83				ser legalmente zona urbana ou suburbana de município e distrito
Bulgária	5.508	70				ser localidade legalmente urbana

Canadá	25.346	80	1.000			e densidade de 400 hab/km ²
Chile	13.751	87				ser centro com características urbanas
China	503.740	39				ser cidade de distrito urbano no nível provincial e prefeitural, ter população das “ruas” de cidade no nível de condado, e ter comitê residencial da cidade
Espanha	31.406	76	10.000			
Estados Unidos	235.576	80	2.500			e área de construções contíguas ao redor da cidade
França	45.877	76	2.000	e distância máxima de 200 metros		ou ser comuna cuja maioria da população seja de aglomeração multi-comunal
Índia	301.260	28	5.000		³ / ₄ dos homens adultos	e densidade de 390 hab/km ² , além das cidades e lugares com pronunciadas características urbanas
Japão	83.540	65	50.000	e 60% concentradas	e 60% da população total	ou ser cidade considerada urbana pela prefeitura

Luxemburgo	416	92	2.000			
México	78.100	75	2.500			
Nigéria	57.907	47	20.000		e principal	
Noruega	3.563	79	200			
Polónia	23.866	62				ser cidade e localidade de tipo urbano
Portugal	5.493	55	10.000			
Rússia	104.956	73				todas as cidades e localidades oficialmente urbanas
Suécia	7.400	83	200	e separadas por 200 metros		
Suíça	4.841	68	10.000			
Venezuela	22.529	88	2.500			

Fonte – Organização das Nações Unidas (ONU) (tradução nossa).

(1) Estimativas e projeções revistas em 2003, capturado em 26.09.2004 de www.un.org/esa/population.htm.

(2) www.un.org/esa/population/publication/wup2001/wup2001report.htm capturado em 30.01.03.

Analisando-se os critérios apresentados, observa-se que o mais rigoroso é o do Japão, ao considerar urbanas apenas as comunidades com mais de 50 mil habitantes, com 60% das construções próximas umas às outras e ainda com 60% da população total, incluindo dependentes, trabalhando em atividades não agrícolas. Isto explica que apenas 65% de população seja urbana em um país dentre os mais desenvolvidos e ricos do mundo, com grande população e pequena extensão territorial.

A Índia é outro país muito restritivo para aplicação da situação urbana, além do aglomerado dispor de 5 mil habitantes, há que ter ainda densidade de 390 habitantes por quilômetro quadrado e contar com $\frac{3}{4}$ da população masculina adulta exercendo atividades não agrícolas. Com essas limitações é o país, dentre os selecionados, com menor percentual de população urbana, 28%, o que corresponde a mais de 300 milhões de pessoas.

Os outros países também muito seletivos quanto à categoria de urbano são a Nigéria, exigindo aglomerados de mais de 20 mil habitantes nos quais as atividades não agrícolas predominem; e Espanha, Portugal e Suíça para os quais só são urbanas povoações com mais de 10 mil habitantes. Com essas limitações a Nigéria possui 47% de população urbana, enquanto os três países europeus apresentam respectivamente os valores de 76%, 55% e 68%.

Há um conjunto de países cujos critérios se assemelham entre si com exigências populacionais variando entre mil e 2.500 habitantes. Dentre estes há países com percentuais de população urbana em torno dos 90% e outros cujos valores mantêm-se ao redor dos 60%. No primeiro subconjunto estão Alemanha (88%), Argentina (90%), Austrália (92%), Canadá (80%), Estados Unidos (80%),

Luxemburgo (92%) e Venezuela (88%). Enquanto no segundo subconjunto encontram-se Áustria (66%), Bolívia (63%), França (76%) e México (75%). É difícil fazer qualquer comentário que justifique a reunião destes países em grupos por quaisquer critérios de avaliação econômica, geográfica, demográfica, histórica ou de qualquer outra natureza. São países com diferentes níveis de qualidade de vida²¹, atendimento às necessidades e acesso a bens, embora possuam forte semelhança no critério de inclusão de aglomerados na situação urbana.

Um outro conjunto de países cujos critérios são distintos de todos os demais, dentre os selecionados, são os de baixíssima exigência para classificarem áreas como urbanas. Noruega e Suécia consideram que todos os aglomerados com mais de 200 habitantes são urbanos sendo que, na Suécia, ainda é necessário haver distância máxima de 200 metros entre as construções. Com limites tão brandos possuem respectivamente 79% e 83% de população urbana.

Finalmente, o último grupo, dentre estes países, é formado por aqueles que não adotam critérios quantitativos na definição de urbano divulgada pela ONU. Compõem este grupo: África do Sul, Bélgica, Brasil, Bulgária, Chile, China, Polônia e Rússia. Provavelmente há nesses países regras para decidir o que se entende por “natureza urbana”, “características urbanas”, “comunas urbanas”, “localidades urbanas”, etc. Regras essas que podem ter motivações estatísticas, políticas, sociais, estratégicas, históricas ou quaisquer outras. O importante a destacar é que decisões internas ao país levaram a que alguns aglomerados fossem previamente estabelecidos como urbanos e outros não. O caso brasileiro será detalhadamente

²¹ Segundo a classificação do IDH 2005 para estes países, Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Luxemburgo, Áustria e França estão no grupo acima de 0,9; México e Argentina entre 0,8 e 0,9; Venezuela entre 0,7 e 0,8; e Bolívia no grupo entre 0,6 e 0,7.

apresentado no sub-capítulo 2.3 denominado “Critérios para determinação de espaços urbanos no Brasil”.

A análise destes critérios aponta para a dificuldade e complexidade com que se depara ao se tentar traduzir a formulação teórica julgada conveniente para uma dada sociedade, representada por um país, em uma definição, expressa por critérios objetivos, que possibilitem a determinação dos espaços urbanos segundo os valores daquela sociedade. Tomar como urbana toda a área sujeita à influência da cidade, como indicam Wirth (1967), Lefebvre (2002) e outros, provavelmente tornaria um país de pouca extensão territorial e desenvolvido como a Suíça, por exemplo, inteiramente urbano, no entanto 68% dos seus habitantes em 2003 eram assim considerados, valor que embora seja elevado é muito menor que os 90% de um país de grande extensão territorial como a Austrália ou que os 88% da Alemanha, por exemplo.

Os confortos urbanos apontados por Lefebvre (1991) como parte da transformação do campo em urbano estão presentes nas casas rurais francesas desde a década de 1970 segundo Julien (2000), entretanto nem todos são urbanos pelos critérios adotados no país. Em 2003 havia ainda 24% de população rural na França. O uso de máquinas e a inserção na economia de mercado indicada por Sorokin e Zimmerman (1931) provavelmente alcançam mais de 80% da população dos Estados Unidos, entretanto este era o percentual de indivíduos residentes em áreas urbanas no país em 2003.

No conjunto de países que adota critério não quantitativo, possivelmente, se pode identificar o entendimento de que a definição de urbano passa por alguma forma de autonomia político-administrativa. Nesta situação se encontra o Brasil, país para o qual o estabelecimento da condição urbana para determinado espaço é

obtido legalmente após o atendimento a uma série de requisitos que envolvem montante populacional, número de eleitores, capacidade de arrecadação e outros que serão detalhadamente apresentados a seguir.

A análise dos critérios e de seus resultados leva a indagações acerca de sua adequação quanto à dinâmica das formas e funções de ocupação dos espaços definidos como urbanos e rurais. Parece sensato supor que em seu conjunto os critérios ainda apresentam certa defasagem entre a necessidade operacional e a dinâmica das relações que se estabelecem entre esses espaços. Se por um lado a manutenção dos critérios é prejudicial à captura da realidade, por outro, é ela quem possibilita a comparação das variações no tempo e a própria percepção das alterações ocorridas.

2.3 Critérios para determinação de espaços urbanos no Brasil

A primeira orientação para delimitação do território brasileiro em espaços urbanos e rurais, identificada no decorrer da pesquisa, foi dada pela Convenção Nacional de Estatística, de 11 de agosto de 1936, na qual ficou estabelecido pelos governos Federal e das Unidades Federadas, que todas as municipalidades fixariam, naquele ano “os limites e a área do quadro urbano da cidade ou vila sede do município” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1936, p. 22). Vale lembrar que, ainda em 1936, as sedes municipais podiam ser cidades ou vilas dependendo, como será apresentado, mais das circunstâncias de sua criação do que de seu porte populacional ou econômico, em todas, entretanto, o governo, com suas evidências formais, se fazia presente.

A diferenciação institucional entre as cidades e vilas surgiu a partir do decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938, que determinou que seriam denominadas cidades as sedes de municípios, e vilas as sedes de distritos. As unidades federadas deveriam indicar os municípios e distritos existentes naquele momento e os que fossem criados a partir de então deveriam obedecer ao estabelecido no referido decreto-lei, como será detalhado no item 2.3.1 a seguir. Esta legislação organizou a estrutura territorial brasileira atribuindo-lhe forte sentido político-administrativo, uma vez que as cidades e vilas, além de serem, respectivamente, as sedes de municípios e distritos, passaram também a ser os únicos espaços urbanos do país delimitados por perímetros urbanos estabelecidos em leis pelos governos municipais.

A força do sentido político-administrativo, aliado ao momento em que a decisão foi tomada, sugere que o governo brasileiro de então o tenha feito em consonância com os critérios de tipo weberiano que, como foi apresentado, têm na função político-administrativa a condição básica à existência da cidade.

A manutenção da decisão de um governo, pelos quase 70 anos que se seguiram a 1938, incluindo quatro especiais oportunidades com as Constituições Federais de 1946, 1967 e 1988 (IBGE, 1985), e o Estatuto das Cidades de 2001, indica que: ou o Estado brasileiro, com todos os governos que àquele se seguiram, concorda com seu acerto, ou que julga que as dificuldades inerentes a qualquer alteração seriam maiores que os ganhos dela advindas. O indubitável é que se há problemas, estes se acentuam com o passar do tempo e são relativos ao estabelecimento de definições, critérios e recortes que abstraíssem a função político-administrativa e propiciassem uma nova referência para a oposição urbano-rural ainda bastante utilizada nas mais distintas políticas públicas.

Deve se admitir que algumas situações, como julgamos ser o caso da classificação de espaços urbanos e rurais, requerem certa permanência para efeitos de comparação temporal. Neste caso existe a permanência da definição geral, que só seria alterada com a substituição do decreto-lei nº 311/38; quanto às delimitações de cada um dos mais de nove mil perímetros urbanos, de todas as cidades e vilas, têm sua estabilidade garantida apenas pela inércia dos governos municipais. Rosa e Ferreira (2006) apresentam o exemplo de Araraquara, São Paulo, onde loteamentos que, na avaliação das autoras, deveriam constar da área urbana foram incluídos na rural pelo Censo 2000 por falta de atualização da legislação municipal. Para outros autores, como Veiga (2002a) há, ao contrário, populações que deveriam estar dentre as rurais mas são, por excesso das prefeituras, legalmente urbanas.

O critério brasileiro para estabelecer a situação urbana legal de determinado espaço pode parecer excessivamente político e tecnicamente frágil, posto que se restringe a que a área “seja sede de distrito ou município”, entretanto, como se apresentará no item 2.3.2 – O processo de criação de municípios – há uma série de requisitos a cumprir por um número expressivo de pessoas, com cargos políticos ou não, para que se alcance esta situação. Estes critérios, entretanto, vêm recebendo críticas de importantes estudiosos, principalmente geógrafos, há muitos anos como será apresentado no item 2.3.3 –

Críticas ao critério brasileiro de determinação de espaços urbanos.

A delimitação de espaços urbanos no Brasil tem implicações no controle do território, o que faz com que seu estabelecimento ocorra através de legislação específica nas diversas esferas do poder constituído. A necessidade de ordenamento do território produziu os primeiros esforços dando consistência aos recenseamentos de população que passaram a ser periódicos, padronizados para

todo o país, fornecendo informações importantes para a elaboração de políticas públicas.

O conceito de urbano atrelado que está à sociedade na qual se insere varia, como afirmam autores como Beaujeu-Garnier (1983), Ledrut (1971) e Castells (1983), conforme o país e a sociedade. O Brasil com suas enormes disparidades em todos os níveis é formado por grupos sociais diferentes em muitos aspectos, assim, a legislação brasileira ao delegar aos estados e municípios que estabeleçam eles próprios o que entendem por espaços urbanos, respeita-lhes as diferenças.

2.3.1 A legislação brasileira e sua origem

A primeira determinação legal para a diferenciação de espaços urbanos e rurais no Brasil foi a publicação do decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938. Sua redação foi oriunda do projeto de decreto-lei proposto pela Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística e encaminhado por seu presidente, José Carlos de Macedo Soares, ao Presidente da República, Getúlio Vargas, juntamente com uma exposição de motivos. Neste último documento eram solicitadas providências no sentido de reparar “a desordem e a confusão que sempre reinaram no quadro territorial do Brasil” (MACEDO SOARES, 1939, p. 149) tendo sido encaminhado “em cumprimento do que determinou a resolução nº26 da Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística” (MACEDO SOARES, 1939, p. 149) na qual fora anexado o projeto de decreto-lei²².

²² As cópias destes documentos encontram-se nos Anexos deste trabalho.

Os documentos encaminhados à presidência da República foram elaborados a partir da Convenção Nacional de Estatística de 1936, realizada com membros dos governos federal e estaduais. Um dos objetivos da convenção era “aprovar as bases da constituição e regulamentação do Conselho Nacional de Estatística e assentar as medidas necessárias à integração do quadro federativo do Instituto Nacional de Estatística”, e ainda estabelecer “cláusulas de compromisso entre os altos Poderes representados”. A cláusula 14^a estabelecia, dentre outras providências atinentes aos estados, a “atribuição da categoria e foros de cidade e vila segundo critérios específicos claramente fixados em lei” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1936, p. 21).

A cláusula 15^a, transcrita a seguir, enfatizava a necessidade de identificação da população urbana e rural, observava o respeito às diferenças entre os estados federados e destacava a urgência na delimitação das áreas urbanas e rurais mantendo a possibilidade de que a sede municipal fosse uma cidade ou uma vila.

Em complemento ao disposto na cláusula precedente, e tendo em vista que a medida é necessária não só para fins gerais da administração, mas principalmente para classificar a população do país em “urbana” e “rural”, com os respectivos coeficientes de densidade, as Altas Partes Federadas propõem-se, como objetivo comum, a ser conseguido pelas medidas que a organização de cada Estado permitir, que todas as municipalidades fixem ainda este ano, determinado-lhe os limites e a área, o “quadro urbano” da cidade ou vila sede do município, ficando também assentado que esse quadro só possa ser modificado por ato do respectivo governo, no qual venham referidos os novos limites e o acréscimo de área resultante da alteração. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1936, p. 22)

Embora não tenha sido expresso está subentendido que para esta convenção as cidades e vilas, sede de municípios, eram espaços urbanos sendo os demais rurais. Assim, para atender a interesses estatísticos e administrativos ensejava que os estados determinassem por ato do respectivo governo, legalmente

portanto, os limites destas cidades ou vilas que comporiam o quadro urbano do município. Almejava-se a delimitação das sedes municipais, fossem estas cidades ou vilas, sem referir-se às sedes distritais.

A importância em estabelecer um ordenamento territorial, no que se referia aos municípios, fez com que o tema voltasse à pauta da Assembléia Geral Ordinária do Conselho Nacional de Estatística em julho de 1937 que demonstrou a urgência da necessidade de atendimento ao pleito de que os Governos Regionais dessem cumprimento imediato às cláusulas 14^a e 15^a da Convenção de Estatística de 1936.

Em 15 de dezembro de 1937 o Presidente do Instituto Nacional de Estatística, Macedo Soares, encaminhou ao Presidente da República, o documento através do qual solicitava, com as devidas justificativas, que as cláusulas 14^a e 15^a da Convenção Nacional de Estatística de 1936 fossem transformadas em lei federal, juntamente com um projeto de decreto-lei. O encaminhamento do pleito a Getúlio Vargas mostra que Macedo Soares duvidava da capacidade de atendimento, no tempo necessário, às cláusulas pactuadas pelos representantes dos governos estaduais presentes à Convenção de 1936 que as tinham assumido como compromisso a ser honrado.

O documento enfatiza a necessidade de que seja implementada rígida racionalidade na delimitação territorial através da sistematização e padronização, tanto dos limites jurisdicionais e de suas sedes, quanto nas denominações e classificações de ambas. Os principais pontos a carecer solução eram: os limites municipais, inexistentes ou impossíveis de serem seguidos; áreas municipais descontínuas; problemas relativos à toponímia como repetições e diversidade entre a jurisdição e sua sede; diferentes malhas para as jurisdições dos distritos

administrativos, judiciários e policiais; e ainda incoerência quanto aos foros de cidades, vilas, comarcas e termos, neste particular diz o documento:

no que interessa aos foros de “cidade” e “vila”, depara-se com ausência de espírito de sistema, verificando-se que, por não obedecer a concessão da prerrogativa de cidade ou vila a *qualquer critério ligado à população*, ocorre:

1º, serem cidades, em alguns Estados, ora todas as sedes de comarca, ora todas as sedes de termo, ora todas as sedes municipais, enquanto em outros aparecem como cidades, apenas algumas localidades dentre as que possuem essas várias investiduras;

2º, serem vilas, nalgumas unidades políticas, ora todas as sedes municipais sem foro, ora todas as sedes distritais que não são sedes de comarca, de termo ou de município, mas ainda vilas que não são sequer sedes de distritos rurais.

[...]

As sedes das circunscrições, que deveriam ser obviamente núcleos urbanos já formados, ou pelo menos em formação, muitas vezes não existem sequer como “povoados”, localizando-se, ainda sem fixidez, na residência rural de um funcionário – o oficial de registro civil ou um cobrador municipal. (MACEDO SOARES, 1939, p. 6) (grifo nosso)

Como se observa no primeiro parágrafo desta citação o presidente do Conselho provavelmente defendia que algum montante populacional fosse estabelecido como critério diferenciador entre cidades e vilas que deveriam sediar circunscrições administrativas e judiciárias com um “espírito de sistema”.

Para fins estatísticos e administrativos Macedo Soares defendia também o estabelecimento de critérios que delimitassem e classificassem o espaço em urbano, suburbano e rural. Entretanto, o reconhecimento das significativas e diversas dificuldades a serem superadas pelos estados para que honrassem o compromisso assumido por seus representantes, fê-lo temer a não consecução da solução almejada no prazo previsto. Assim sendo, dirigiu-se ao poder maior da República com o cuidado de não minimizar os poderes estaduais, em suas palavras:

as Juntas Executivas Regionais empregarão os seus melhores esforços no sentido de conseguir a proposição e votação, pelo respectivo Poder Legislativo, tão urgentemente quanto possível, de

uma lei em que se corporifiquem, da melhor forma que as condições regionais permitirem, as bases aceitas pelos governos Federados na cláusula XV e da Convenção Nacional de Estatística.

[...]

Sem embargo, entretanto, dos compromissos formulados e das iniciativas e prestigiosas sugestões do Conselho Nacional de Estatística, não teve até agora encaminhamento prático a salutaríssima racionalização do quadro territorial brasileiro. E isto parece bem demonstrar que tal racionalização, ou não se conseguiria nunca, ou só se conseguiria muito demorada e talvez insuficientemente, sem a definição dos seus pontos essenciais em uma lei orgânica de caráter nacional.

Ora, a nova ordem institucional propicia ao país a realização fácil de tão premente *desideratum*.

A lei em apreço consubstanciada apenas as linhas essenciais do sistema a estabelecer, deixando inteiramente livre a auto-determinação dos governos regionais quanto ao estabelecimento efetivo dos componentes quadros territoriais das respectivas unidades políticas. Essas linhas essenciais não seriam impostas pelo Governo Federal para atender a necessidades exclusivas da sua administração, mas sim para assegurar a unidade nacional em ponto vital e em exata correspondência com as necessidades das demais ordens administrativas.

As normas que consubstanciam o esquema padronizador não foram aventadas unilateralmente pela administração federal, mas assentadas em comum pelos delegados da União e das Unidades Federadas a uma assembléia de mandato político e de significação técnica a um só tempo. (MACEDO SOARES, 1939, p. 9, 10) (grifos do autor)

No mesmo 15 de dezembro de 1937, em que esta Exposição de Motivos foi encaminhada à presidência da República, foi enviado ao Ministério da Justiça um projeto de decreto-lei redigido pela Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística. Em suas considerações iniciais é afirmado que, segundo a Constituição em vigor, é competência da União a realização do recenseamento geral da população e que, para tanto, é preciso

promover a efetiva e racional delimitação das circunscrições administrativas e judiciárias, a identificação das zonas urbanas e rurais e a classificação das localidades segundo categorias padronizadas. (CONSELHO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1937, p. 1)

As considerações iniciais ao projeto indicavam também a necessidade de “uniformização, desde logo, do critério para a concessão dos foros de “cidade” e

“vila” aos aglomerados urbanos dos respectivos territórios”. (CONSELHO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1937, p. 2)

A distinção entre os aglomerados que deveriam ser classificados como cidade e como vila, assim como a divisão do município em distritos, está contemplada neste documento, como é demonstrado pelo texto dos artigos 3º, 4º e 5º descritos a seguir, os quais estabeleciam que:

Art. 3º – Os distritos se designarão pelos nomes das respectivas sedes, as quais, enquanto não adquirirem os foros de cidade, terão a categoria de vila, que lhes será privativa.

Art. 4º – A circunscrição base da organização administrativa e judiciária é o município, cuja sede tem a categoria de cidade e dá o nome à circunscrição.

Art. 5º – Cada município compreende em sua totalidade territorial um ou mais distritos que formem uma área contínua. (CONSELHO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1937, p. 3)

O número mínimo de moradias na sede para a criação de novos distritos e municípios também foi estabelecido no projeto, que em seus artigos 12º e 13º diz:

Art. 12º – Nenhum novo distrito poderá ser instalado sem que um ato do Governo Municipal, acompanhado da respectiva planta, tenha previamente delimitado os quadros urbano e suburbano da sede, onde se contenham pelo menos trinta moradias.

Art.13º – Sem prejuízo dos demais requisitos que a lei regional determinar, nenhum novo município se poderá instalar sem que o quadro urbano da respectiva sede abranja no mínimo duzentas moradias. (CONSELHO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1937, p. 5)

A criação de distritos deveria ser da competência estadual, apenas seu parcelamento em subdistritos caberia aos governos municipais. Objetivando consolidar as malhas de distritos administrativos e judiciários em uma única, o projeto propunha a manutenção de todos os distritos então existentes mesmo os que tivessem sido criados por atos dos governos municipais desde que não houvesse interessação de suas circunscrições.

O Conselho Nacional de Estatística obteve a confirmação do sucesso de sua empreitada em 7 de março quando foi publicado no Diário Oficial da União o decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938, assinado pelo Presidente da República e dispondo sobre a divisão territorial do país. As considerações iniciais se referem à execução do recenseamento de população e às demandas da Convenção Nacional de Estatística e da Assembléia do Conselho Nacional de Estatística dizendo textualmente:

Considerando que o art.15 da Constituição confere à União a competência de resolver definitivamente sobre os limites do território nacional e fazer o recenseamento geral da população;

[...]

Considerando, ainda, os compromissos assumidos nas cláusulas XIV e XV da Convenção Nacional de Estatística, a Resolução n.59, de 17 de julho de 1937, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, e, finalmente, o critério por este firmado na Resolução n.60, de 17 de julho de 1937, da Assembléia Geral, para o cômputo das unidades do quadro territorial da República,

Decreta:

[...]

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

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

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

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

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

[...]

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

Art. 12º Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias.

Art.13º Dentro do prazo de um ano, contado da data desta lei, ou da respectiva instalação, se ulterior, os municípios depositarão na Secretaria do Diretório Regional de Geografia, em duas vias autenticadas, o mapa do seu território.

[...]

Parágrafo 2º O município que não der cumprimento ao disposto neste artigo terá cassada a autonomia e o seu território será anexado a um dos municípios vizinhos, ao qual fica deferido o

encargo, aberto novo prazo de um ano, com idêntica sanção. (IBGE, 1939)

O decreto-lei regulamentou a distinção entre cidade e vila, garantiu que seus nomes fossem os mesmos do município e distrito que sediavam, hierarquizou as divisões territoriais administrativa e judiciária, estabeleceu número mínimo de moradias para vilas e cidades e garantiu o mapeamento, por precário que fosse, de todos os municípios. Poucas foram as determinações deste decreto-lei que deixaram de vigor no país: embora proibidos, ainda há alguns poucos casos de municípios com áreas descontínuas; o número mínimo de moradias para vilas e cidades foi substituído pelo de população na Constituição Federal de 1967 e atualmente varia conforme a legislação estadual como apresentado no quadro 2 a seguir; e os municípios nunca mais foram responsabilizados pelo próprio mapeamento. Embora a extinção de municípios seja ainda prevista em lei, não costuma acontecer, houve casos de municípios extintos no ano de 1964, os quais, segundo Lordello de Mello, foram justos em sua maioria (LORDELLO DE MELLO, 1992)²³.

O decreto-lei nº 311/38 proporcionou avanços concretos para o conhecimento e organização padronizada do território. Sua implantação conferiu uma base espacial sistematizada, não apenas para apoiar as estatísticas, o que em si já guarda grande importância, mas proporcionando maior consistência às informações sobre o território e à sua administração. Pela primeira vez foram mapeados todos os municípios do país possibilitando a visualização dos seus limites, assim como dos limites entre os espaços urbanos e rurais.

²³ O caso mais contundente relatado pelo autor é o de uma sede de município localizada no barco do prefeito ancorado próximo a Manaus.

Nenhum outro documento legal, incluindo três Constituições Federais, alterou o estabelecido quanto ao significado de urbano e de rural, conservando-se o entendimento de que todas as cidades e vilas são urbanas e que o espaço rural é o que lhes é externo (SENADO FEDERAL, 1986 e BRASIL, 1988). Quanto ao número de moradias para novas cidades e vilas há legislação específica e atualizada nas duas últimas Constituições Federais.

A Constituição Federal de 1967 estabeleceu, através da Lei Complementar nº1, de 9 de novembro do mesmo ano, os requisitos para emancipação de novos municípios, o que implicou em determinar o tamanho mínimo para que uma nova cidade fosse criada. Eram exigidos: população superior a 10 mil habitantes na área pretendida para o novo município, sendo 10% eleitores, 5 milésimos da receita estadual de impostos, e 200 casas na futura cidade.

Este critério único para todo o Brasil era, antes de tudo, a negação das enormes e conhecidas desigualdades existentes, uma vez que a reunião de 10.000 pessoas encerra realidades totalmente distintas a depender da fração do território em que ocorre. Do mesmo modo a geração de 5 milésimos da receita estadual oriunda de impostos apresenta distribuição tão ou mais desigual que a referente à população. Entretanto esta legislação vigorou até o final da década de 1980 quando foi substituída por leis que ainda vigem atualmente.

A Constituição Federal de 1988 delegou aos estados o poder de estabelecer os requisitos à emancipação de seus municípios, o que proporcionou diferenças quantitativas e qualitativas entre os estados como apresenta o quadro 2. Manteve a competência estadual, que sempre houve, de determinar os requisitos e procedimentos necessários à criação de distritos, atribuição que em alguns estados foi delegada aos próprios municípios como mostra o quadro 3.

Todos os estados mantiveram o critério de valor mínimo, para população de um novo município, cujo montante varia de 1.200 em Tocantins a 10.000 em Pernambuco e Pará; algumas unidades federadas adotaram valores percentuais da população do estado como Rondônia e Ceará; o Rio de Janeiro passou a considerar o valor do município de menor população; e Minas Gerais a associar o mínimo populacional à distância da sede do município de origem.

Manteve-se também como critério o percentual de eleitores na população entre 10% no Pará, por exemplo, e 33% na Paraíba. Outros estados consideraram um número mínimo de eleitores, cujos extremos da distribuição são os estados de Tocantins com 350 e os de Minas Gerais e Espírito Santo que alcançam até 2.000 eleitores. Exige-se também a geração de renda mínima na área a ser emancipada, geralmente um percentual sobre o valor da receita tributária ou da oriunda de impostos do estado. Em Santa Catarina, entretanto, as exigências econômicas são mais subjetivas com “condições reais de desenvolvimento” avaliadas pela Assembléia Legislativa sem explicitar seu significado concreto. No Rio Grande do Sul, estado em que o número de municípios aumentou muito nas últimas décadas como será mostrado no quadro 4, não há exigência legal relativamente às finanças públicas, mas sim à verificação de crescimento demográfico na área a ser emancipada.

Em praticamente todos os estados há exigências com relação à futura sede municipal quanto a: número mínimo de casas, moradias, ou prédios; construção disponível para abrigar a Prefeitura e a Câmara de Vereadores; escolas de primeiro grau; posto de saúde; serviço público de água e muitas outras conforme apresentado no quadro 2. Um número mínimo de casas ou construções é estabelecido desde o decreto-lei de 1938, tendo sido incluído também na legislação

de 1967. Atualmente varia de 50 edificações no Acre até 400 prédios no Ceará e 400 moradias em Minas Gerais.

Quadro 2 – Leis estaduais para emancipação municipal

UF	LEI	DATA	POPULAÇÃO	FONTE	ELEITORES	FONTE
RO	LC80	30.06.93	0,002 da UF	IBGE	10% da pop	TRE
AC	LC35	18.12.91	1.500	IBGE	10% da pop	
AM	LC7	19.07.91	20% do município origem	IBGE		
RR	L2	11.04.92	1% da UF	IBGE ou outro órgão público	30% da pop	Justiça Eleitoral
PA	LC28	27.11.95	10.000		25% da pop	TRE
AP	LC1	17.03.92	0,025 da UF	IBGE	10% da pop	TRE
TO	LC6	13.05.92	1.200		350	Justiça Eleitoral
MA	LC24	12.04.96	5.000	IBGE	1.000	TRE
PI	LC16	16.01.95	4.000	IBGE ou outro órgão oficial		
CE	LC1	05.11.91	0,015 da UF	IBGE	20% da pop	Cartório Eleitoral
RN	LC102	10.01.92	0,001 da UF	IBGE	20% da pop	Justiça Eleitoral
PB	LC24	12.04.96	5.000	IBGE	33% da pop	
PE	L10456	12.07.90	10.000	IBGE	30% da pop	TRE
AL	LC6	27.07.91	7.000	IBGE	20% da pop	
SE	LC1	09.04.90	6.000	IBGE	1.500	TRE
BA	LC2	04.05.90	8.000	IBGE ou órgão do estado	20% da pop	Justiça Eleitoral
MG	L11830	23.06.95	7.000 ou 6.000 se distar mais de 30km do município origem		2.000	
ES	LC13	27.09.91	8.600		2.000	
RJ	LC59	22.02.90	>= ao município de < pop			
SP	LC651	31.07.90			1.000	
PR	LC56	18.02.91	5.000		20% da pop	
SC	LC135	11.01.95	5.000	IBGE, Prefeitura de origem, outro órgão idôneo (Celesc, Casan, Registro de Imóveis)	30% da pop	Justiça Eleitoral
RS	L9089	19.06.90	5.000	IBGE	1.800	Justiça Eleitoral
MS	LC98	30.01.02	4.000 ou 0,003 da UF	IBGE	10% da pop	TRE
MT	LC23	19.11.92	4.000	Órgão de Informação ou Cartório da UF	30% da pop	TRE
GO	LC4	17.07.90	3.000	IBGE	1.000	Cartório Eleitoral

UF	ARRECAÇÃO	FONTE
RO		
AC	0,002 da receita de impostos	
AM		
RR		
PA		
AP		
TO	0,005% da receita tributária estadual	Secretaria de Fazenda
MA		
PI		
CE	0,010% da receita tributária da UF ou potencial econômico	Secretaria de Fazenda e Instituto de Planejamento do CE
RN	0,4 da média per capita dos mesmos impostos na UF	Secretaria Estadual de Fazenda
PB		
PE		
AL	0,002 da receita tributária estadual	
SE	0,003 da receita tributária estadual	órgão fazendário da UF
BA	0,4 da média per capita de impostos estaduais, exceto capital	órgão fazendário da UF
MG	1,5 vezes o menor índice anual de imposto municipal	
ES	2,6 milésimos da receita estadual de impostos	
RJ	5 milésimos % da arrecadação estadual de impostos	
SP		
PR		
SC	condições reais de desenvolvimento segundo a Assembléia	Secretaria Estadual de Fazenda e outros órgãos
RS	crescimento demográfico nos últimos 20 anos	
MS	0,005 da receita estadual de impostos	Secretaria Estadual de Fazenda
MT	maior que a média dos 40 municípios de menor renda na UF	órgão fazendário da UF
GO	0,0010% da receita estadual de impostos	Secretaria Estadual de Fazenda

UF	EXIGÊNCIAS PARA A SEDE DO FUTURO MUNICÍPIO
RO	150 casas
AC	50 edificações e prédios para Prefeitura, Câmara Municipal e Judiciário
AM	assistência à saúde, água, luz, 1º grau completo, prédios para Prefeitura, Câmara e Fórum
RR	100 residências
PA	200 casas
AP	
TO	300 casas
MA	300 casas
PI	100 unidades residenciais, mercado público, cemitério e templo religioso
CE	400 prédios sem solução de continuidade em raio de 1km a partir do centro de maior densidade, eletrificação, escola 1º grau, posto saúde ou casa de parto, posto policial, fonte pública d'água, prédios para Prefeitura e Câmara, monocanal telefônico
RN	0,001 da população da UF
PB	300 casas
PE	300 casas de alvenaria
AL	
SE	300 casas
BA	1.000 habitantes, 200 prédios e local para serviços municipais
MG	400 moradias, edifício para governo municipal, órgãos de segurança e defesa social
ES	200 casas
RJ	
SP	centro urbano constituído a mais de 3 km do município de origem, não interromper a continuidade territorial do município de origem
PR	100 casas
SC	200 casas ou prédios, prédios para Prefeitura e Câmara, distar mais de 5 km de outra sede por rodovia
RS	150 casas ou prédios ou 250 nos núcleos urbanos, escola 1º grau e abastecimento d'água ou esgoto, iluminação pública, posto saúde ou policial
MS	200 casas, prédios para Prefeitura e Câmara, e distar 10Km do município de origem
MT	200 casas, prédios para Prefeitura e Câmara
GO	200 edificações, área para escolas, unidades de saúde, posto telefônico, praças de esportes e cemitério

FONTE – Lima, (2000)

O quadro 2 indica a autonomia estadual para a criação de novos municípios conquistada com a redemocratização política do país na década de 1980. Sua análise não permite associações entre maiores facilidades para emancipar e maior ou menor desenvolvimento econômico do estado. As inúmeras desigualdades, que caracterizam o Brasil, são também identificadas no fracionamento dos territórios estaduais, tanto pelos recortes herdados de períodos passados, quanto pelos desmembramentos que continuam a acontecer de maneira muito diferenciada sugerindo, mesmo, tratar-se de uma estratégia estadual que transcende seus governos.

Embora expressos de forma clara e inequívoca nem sempre estes requisitos legais são respeitados pelas próprias Assembléias Legislativas que os estabeleceram. Veiga et al (2001, p. 9) aponta alguns exemplos de municípios que, embora de emancipação recente, não atendem aos requisitos previstos em lei, contribuindo para a conclusão do autor de que toda a estrutura de determinação de espaços urbanos no país deva ser alterada, como será apresentado a seguir. Parece-nos que o maior apreço ao respeito à legislação vigente seria suficiente para evitar emancipações municipais indevidas e portanto passíveis de críticas estruturantes.

O quadro 3 apresenta os critérios estaduais para criação de distritos ou a delegação desta atribuição aos municípios. Há estados, como Amapá e São Paulo, que entendem ser esta a opção adequada dado o caráter exclusivamente administrativo atribuído aos distritos brasileiros. Não dispõem de função política e tampouco são entes federativos como os municípios, os estados e a União. Sua sede com categoria de vila é, entretanto, delimitada por

perímetro urbano estabelecido em lei municipal fazendo com que seu território, economias e população sejam legalmente urbanos.

Quadro 3 – Leis estaduais para a criação de distritos

UF	Lei	Data	População	Fonte	Exigências para a sede	Fonte
RO						
AC	LC 35	18.12.91	300	IBGE	20 edificações	IBGE
AM						
RR						
PA	L 5.584	18.01.90	1.000	IBGE	50 casas	IBGE
AP	Municipal					
TO	LC 09	19.12.95	500	IBGE	50 casas e escola pública	Comissão de 5 vereadores
MA						
PI						
CE	Municipal					
RN	Municipal					
PB	L 5.393	07.03.91	500	IBGE	50 prédios	Prefeitura
PE						
AL	Municipal					
SE	L 1.815	13.12.93	1.200	IBGE	20 casas	
BA	LC 02	04.05.90	1.600	IBGE		IBGE
MG	LC 37	18.01.95			50 moradias e escola pública	
ES	LC 146	04.05.99	1.000	IBGE	50 habitantes, escola pública e unidade sanitária	
RJ	Municipal					
SP	Municipal					
PR	Municipal					
SC	L 30	18.07.90	1.000	IBGE	100 habitações	IBGE
RS	Municipal					
MS	LC 58	14.01.91	3.000	IBGE	50 moradias	IBGE
MT	LC 23	19.11.92	1.000	Órgão de cartografia do estado	50 habitações	Órgão de cartografia do estado
GO	LC 04	17.07.90	1.000		100 edificações	

UF	Outros	Fonte
RO		
AC		
AM		
RR		
PA	escola	Setor competente
AP		
TO		
MA		
PI		
CE		
RN		
PB	escola pública, postos médico e telefônico, seção eleitoral, nome do distrito e limites facilmente identificáveis	Prefeitura
PE		
AL		
SE	Eleitorado e arrecadação não inferiores a 1/5 dos exigidos para município, área da sede pertença a mais de um proprietário ou ao município	
BA	1/5 da arrecadação do município	Secretaria Estadual de Fazenda
MG	200 eleitores	
ES		
RJ		
SP		
PR		
SC	Movimento econômico igual ou superior a 10% do total do município e descrição precisa das divisas.	Secretarias Estaduais de Planejamento e Fazenda
RS		
MS	Eleitorado não inferior a 5% da população	Justiça Eleitoral
MT	Conselho distrital de representação da população, eleito pelos moradores da localidade, que participará do planejamento, execução, fiscalização e controle dos serviços e atividades do Poder Executivo no âmbito distrital	TRE e Secretaria Estadual de Fazenda
GO		

Fonte – Arquivo legal da Coordenadoria de Estruturas Territoriais, DGC/IBGE.
Elaboração da autora.

Como se observa no quadro 3, os requisitos para a criação de distritos em termos populacionais é muito díspare, variando de 300 habitantes no Acre a 3.000 no Mato Grosso do Sul. O número de construções na sede também varia muito entre 20 casas em Sergipe e 100 habitações em Santa Catarina. São muito pouco expressivas as exigências que visam o atendimento básico às necessidades da população como a oferta de escolas e postos de saúde, por exemplo, contribuindo para que as famílias que dependem deste tipo de acesso, na medida do possível, se desloquem para as cidades esvaziando as vilas.

O quadro 4, a seguir, mostra o crescimento do número de municípios em cada um dos estados brasileiros, entre 1940 e 2006, ordenados segundo o montante do ano mais recente. Observa-se que o maior número de municípios encontra-se em estados do sudeste e do sul, as grandes regiões mais desenvolvidas do país.

Quadro 4 – Número de municípios por unidade da federação segundo anos selecionados

Unidade da Federação	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2006
Minas Gerais	288	386	483	722	722	723	853	853
São Paulo	270	369	503	571	571	572	645	645
Rio Grande do Sul	88	92	150	232	232	333	467	496
Bahia	150	150	194	336	336	415	415	417
Paraná	49	80	162	288	290	323	399	399
Santa Catarina	44	52	102	197	197	217	293	293
Goiás	52	77	179	221	223	212	242	246
Piauí	47	49	71	114	114	118	221	223
Paraíba	41	41	88	171	171	171	223	223
Maranhão	65	72	91	130	130	136	217	217
Pernambuco	85	91	103	165	165	168	185	185
Ceará	79	79	142	142	141	178	184	184
Rio Grande do Norte	42	48	83	150	150	152	166	167
Pará	53	59	60	83	83	105	143	143
Mato Grosso	28	35	64	84	38	95	126	141

Tocantins						79	139	139
Alagoas	33	37	69	94	94	97	101	102
Rio de Janeiro	51	57	62	64	64	70	91	92
Espírito Santo	32	33	37	53	53	67	77	78
Mato Grosso do Sul					55	72	77	78
Sergipe	42	42	62	74	74	74	75	75
Amazonas	28	25	44	44	44	62	62	62
Rondônia		2	2	2	7	23	52	52
Acre	7	7	7	7	12	12	22	22
Amapá		4	5	5	5	9	16	16
Roraima		2	2	2	2	8	15	15
Brasil	1.574	1.889	2.765	3.951	3.973	4.491	5.506	5.563

Fonte – IBGE. Anuário Estatístico do Brasil.

Destaca-se antes de tudo a grande diferença dos estados de Minas Gerais e São Paulo em relação aos demais, diferença esta que já era grande em 1940 e ampliou-se sensivelmente até 1970, principalmente em Minas Gerais. Nas décadas de 1950 e 60 houve muitas emancipações devidas, em grande parte, à Constituição Federal de 1946 que proporcionou a ampliação da receita municipal estimulando a proliferação de municípios. O valor de maior expressão para os orçamentos municipais era a transferência, pela União, de parte da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza cujo montante era dividido em frações iguais a todos os municípios do país, significando que quanto mais municípios houvesse em um estado maior seria sua absorção de recursos federais (LORDELLO DE MELLO, 1992).

Entre 1970 e 80 praticamente não houve emancipações municipais em decorrência da centralização política e da legislação determinada pela Constituição Federal de 1967 que, como já foi apresentado, estabelecia requisitos iguais para todo o país independentemente de suas enormes diferenças, além de ser muito mais restritiva que a atual. O quadro 4 mostra neste período uma grande redução do número de municípios ocorrida em Mato

Grosso que deveu-se à criação do estado de Mato Grosso do Sul. Outra queda como esta é apresentada na década seguinte em Goiás ocorrida devido à criação do estado de Tocantins.

Entre 1980 e 90 poucos foram os estados em que novos municípios foram instalados uma vez que, as mudanças legais decorrentes da Constituição Federal de 1988 demandaram tempo de maturação nos estados para a elaboração de novas legislações estaduais que regulassem a matéria. Na década seguinte foi muito maior a quantidade de novos municípios, além de ter ocorrido em mais estados, mesmo naqueles em que já era alto seu montante como Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná.

Em 1996 houve a re-interpretação da Emenda Constitucional nº 15 determinando que o plebiscito, requisito básico à criação de um município a ser apresentada no item 2.3.2 deste trabalho, fosse realizado também na área remanescente de uma emancipação. Foi gerada, na ocasião, a expectativa de que o processo emancipatório seria estancado, entretanto como mostra o quadro 4 isto não ocorreu. Não se pode afirmar, sem que se analise cada um dos projetos propostos para a criação de novos municípios, que o número de emancipações não tenha sido minimizado em decorrência desta re-interpretação. Para o estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, parece não ter tido este significado uma vez que muitos novos municípios continuam a ser instalados.

Para que uma área conquiste a categoria de município precisa vencer uma série de etapas, cumprindo requisitos e prazos estabelecidos pela legislação de seu estado. Há um conjunto de órgãos técnicos a serem

consultados além da adequação ao calendário da justiça eleitoral. Este conjunto de procedimentos será apresentado no item 2.3.2 a seguir.

A emancipação de municípios é uma das formas de ampliação direta da população urbana, além desta há a criação de distritos, a expansão de uma cidade ou vila através da ampliação do perímetro urbano, ou o adensamento de uma cidade ou vila. Em termos de geração de mudanças na vida cotidiana da população a primeira forma é, certamente, a que causa maior impacto no curto prazo. Cada novo município no Brasil significa o surgimento de uma nova cidade com o aparato institucional correspondente produzindo efetiva mudança local no ordenamento do território através do redirecionamento dos fluxos da população próxima para atendimento a necessidades básicas, obtenção de documentos e acesso ao Estado.

2.3.2 O processo de criação de municípios

A criação de um município passa por uma série de requisitos e exige o envolvimento de um grande número de pessoas e instituições. O processo começa com a formação de uma comissão de emancipação composta por pessoas do local que deseja se tornar município. Em alguns estados, como em Minas Gerais, este pleito só pode ser encaminhado se a área pretendente já for um distrito. Esta comissão encaminha documento à Assembléia Legislativa do seu estado com assinatura e, em alguns casos firma reconhecida, de um número legalmente determinado de eleitores residentes na área a ser emancipada. A maior parte dos estados determina o mínimo de 100

assinaturas, há, entretanto, exceções como Sergipe, que estabelece 500 eleitores, e Bahia, que exige 10% dos eleitores da área pretendente. Além da manifestação dos eleitores há estados como o Acre e o Rio Grande do Norte em que o pleito depende da assinatura de um deputado ou do governador; no Maranhão 12 deputados precisam se manifestar favoravelmente para dar início ao processo.

No documento elaborado pela comissão de emancipação e encaminhado à Assembléia Legislativa são informados os limites ou, pelo menos, as vilas e povoados que formarão o município e também a localidade que abrigará a sede do futuro município. Na Assembléia Legislativa uma comissão interna, que pode ser a Comissão de Constituição e Justiça ou a Comissão de Revisão Territorial dependendo do estado, verifica o cumprimento dos primeiros requisitos e acompanha toda a tramitação do processo.

O projeto de criação do município é elaborado, apresentando o limite detalhado através de memorial descritivo e de mapa e encaminhado a alguns órgãos que prestarão informações necessárias ao processo. Ao órgão de geografia ou cartografia do estado compete a verificação dos limites quanto ao fechamento do polígono, a observação de inexistência de área descontínua no futuro município e nos de origem, e a estabilidade e identificação das linhas e pontos constituintes do limite. Em estados como Roraima e Santa Catarina a legislação estabelece explicitamente que o novo município deve possuir configuração regular, sem formas anômalas, estrangulamentos e alargamentos.

Ao IBGE, na maioria dos casos, é solicitado que informe a população residente na área apresentada pelo projeto de criação, assim como o número

de casas ou construções no aglomerado indicado para abrigar a sede do futuro município com base no Censo mais recente. O número de eleitores é solicitado à Justiça Eleitoral e as informações sobre arrecadação são encaminhadas pelas Secretarias Estaduais de Fazenda.

Cumpridos todos os requisitos pelo pretense município, sem que os de origem tenham deixado de atender a nenhum deles, a comissão responsável na Assembléia Legislativa solicita ao Tribunal Regional Eleitoral a realização de plebiscito consultando tanto a população da área do futuro município quanto da área remanescente dos municípios de origem, conforme determina a Emenda Constitucional Federal nº 15, desde setembro de 1996 quando foi re-interpretada.

Após a aprovação das populações envolvidas o projeto de criação é votado no plenário da Assembléia Legislativa, se aprovado a lei de criação é publicada no Diário Oficial do Estado com os limites do município, nome e indicação da sede. Esta publicação, entretanto não consagra ao município o direito de existência para quaisquer fins, apenas a sua instalação, que se dará com a posse do prefeito é que determina o nascimento real de uma nova unidade político-administrativa. Nas eleições seguintes, independentemente de a quais cargos se destinem, o Tribunal Regional Eleitoral inclui a votação no novo município que escolherá também seu primeiro prefeito, vice-prefeito e vereadores. Em 1º de janeiro do ano consecutivo ocorre a posse dos eleitos e a assinatura da Ata de Instalação do Município dando início à sua efetiva existência.

Todo o processo de emancipação de um município é, portanto, determinado por legislação estadual e conta necessariamente com a

aprovação dos deputados estaduais e das populações envolvidas, tanto da que reside na área a ser emancipada, quanto a da área remanescente nos municípios de origem. A importância desta explanação restringe-se ao objetivo de mostrar que este processo envolve muitas pessoas, tem regras claras e legalmente estabelecidas e que, se por vezes estas não são cumpridas, a deficiência não está no processo, mas na falta do correto cumprimento às leis e aos deveres de alguns homens públicos.

Enquanto a legislação federal e/ou estadual tem estabelecido os critérios quanto ao tamanho das novas cidades e vilas desde 1938, a legislação municipal tem sido a responsável pela determinação de seus limites. Cabe à Prefeitura e à Câmara de Vereadores estabelecer o perímetro urbano da cidade e das vilas em lei municipal que pode não ser específica para este fim. A área contida pelo perímetro urbano é legalmente urbana assim como tudo o que dela constar, por exclusão, as áreas não urbanas são legalmente rurais, conservando-se, portanto, o preceito estabelecido pelo decreto-lei nº 311/38.

O estabelecimento do limite da cidade concretamente identificado no terreno é bem mais simples no discurso do que na prática. Todas as proposições teóricas acerca do urbano e da cidade mostram 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. Frequentemente a transição entre a cidade e o campo e entre o mundo urbano e o rural no plano concreto ocorre em uma zona de transição, uma franja rural-urbana que já foi qualificada de sub-urbana, termo que com o tempo adquiriu outro significado. Entretanto, a lei estabelece que a divisa seja feita em linha e não em área.

Mas como conciliar a linha exigida pela lei com a área na qual mais freqüentemente ocorre a transição? Ambas precisam ser respeitadas, uma por ser legalmente determinada e a outra por ser a expressão da organização daquela sociedade. Esta conciliação é especialmente importante nos momentos em que é necessário classificar cada fração do espaço, cada casa, cada pessoa. Visando contornar este problema o IBGE, órgão usuário deste recorte espacial, construiu uma classificação, mais complexa que a legal, que respeitando-a busca preservar o mais possível as características de vida das populações residentes nestas zonas de transição. Esta classificação, proposta por Fredrich, Brito e Rocha (1983), foi adotada a partir do Censo de 1991 permitindo a classificação dos setores, que são as unidades espaciais de coleta, em oito possibilidades envolvendo as situações legais - urbana e rural - e os tipos que distinguem as áreas urbanizadas das não urbanizadas, assim como diferenciam os aglomerados rurais (IBGE, 1989).

Os critérios de determinação do caráter urbano a certas áreas do território brasileiro têm recebido críticas contundentes por parte de profissionais que se dedicam, quer a estudos da organização espacial como os geógrafos, quer às informações oriundas de levantamentos baseados nestes recortes espaciais. As críticas identificadas por este trabalho foram oferecidas principalmente por geógrafos e se dirigem aos fundamentos da opção brasileira de calcar-se na estrutura político-administrativa para identificação de espaços urbanos, como apresentado no item seguinte.

2.3.3 Críticas ao critério brasileiro de determinação de cidades e espaços urbanos

A crítica mais antiga identificada por esta pesquisa foi divulgada na publicação dos resultados do Censo Geral de 1940. Nas páginas introdutórias são apresentadas as definições dos termos empregados no levantamento incluindo, nas referentes à população, o seguinte comentário:

População urbana, suburbana e rural – [...] Embora em sentido demográfico somente se considere, usualmente, urbana a população aglomerada em centros dotados de um mínimo de serviços coletivos, e cujos habitantes se dediquem em maioria a atividades alheias à vida rural, ou sejam em número excedente de certo limite, o critério em que assentou a definição dos quadros urbano, suburbano e rural dos Municípios e Distritos no Brasil, foi estabelecido, com sentido praticamente mais lato, mas caracterizado de modo estrito em função dos foros políticos e administrativos conferidos às diferentes áreas e comunidades, pelo Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938, que fixou normas sistematizadoras para a divisão territorial do país. Na delimitação das áreas urbana e suburbana, da alçada dos Governos Municipais, o quadro da “vila”, sede distrital, deveria abranger, em conjunto, pelo menos trinta moradias; e o quadro da “cidade”, sede municipal, por sua vez, alcançar o mínimo de duzentas moradias. A apuração dos habitantes dos quadros urbano e suburbano viria revelar, como de fato revelou, a real significação social desses núcleos, a par das anomalias que se verificam freqüentemente na elevação de localidades à categoria de sedes administrativas. (IBGE, 1950, p. XIV)

Este comentário mostra que a solução determinada pelo decreto-lei nº311 não agradou o corpo técnico do então recente IBGE responsável pela realização do Censo Geral. A decisão governamental de atribuir a todas as sedes municipais existentes a categoria de cidade, assim como a todas as sedes distritais a de vila, identificando-as como população urbana e suburbana foi considerada inadequada, mostrando que embora a elaboração do decreto-lei nº 311 tenha ocorrido a partir de documentos do Conselho Nacional de

Estatística, sua implementação surpreendeu negativamente o corpo técnico da instituição.

Alguns anos mais tarde, em 1956, Aroldo de Azevedo em seu clássico estudo *Vilas e Cidades do Brasil Colonial*, apresenta na primeira página o critério para o estabelecimento de espaços urbanos no país, o número de cidades por classe de tamanho populacional obtido pelo, então recente, Censo de 1950 e sua crítica ao estabelecido pelo decreto-lei nº 311. Nas palavras do autor:

Evidentemente, seria um erro afirmar que esses 1.890 centros urbanos devem ser considerados verdadeiras *cidades*, de acordo com o conceito geográfico desta palavra, pois a grande maioria não apresenta as características culturais e sociais, a estrutura, as características demográficas e as funções geralmente apontadas pelos geógrafos para que possam ser como tais classificados.

Acreditamos estar mais próximos da realidade se tomarmos como limite mínimo para a conceituação das cidades (na falta de outro critério) a população urbana de 10.000 hab. Nesta hipótese, existiriam, em 1950, apenas 204 aglomerados urbanos que mereceriam aquela designação, no ponto de vista da Geografia. (AZEVEDO, 1956, p. 5, 6) (grifo do autor)

Em 1963 o também geógrafo Pedro Geiger publicou em livro sua discordância quanto à legislação brasileira que, para o autor, considerava cidades aglomerados que não se caracterizavam como tal. Geiger (1963) questionava que se atribuisse categoria de cidade às sedes de municípios com “menos de 1.000 habitantes, casario tosco, baixo e disperso” (GEIGER, 1963, p. 8).

A legislação vigente, para emancipação de municípios, quando da publicação destas críticas era ainda o decreto-lei nº 311/38 que determinava a existência de 200 casas na sede, assim, mesmo considerando que as famílias fossem freqüentemente grandes, deveria ser comum a ocorrência de cidades

com menos de 1.000 habitantes, além de o referido decreto-lei ter estabelecido que seriam consideradas todas as sedes municipais então existentes. Tanto para Azevedo (1956) quanto para Geiger (1963) este critério era insuficiente e portanto inaceitável.

Do mesmo modo, o “casario tosco e baixo” devia ser corriqueiro nas pequenas cidades, com casas feitas de pau-a-pique e recobertas com folhagem da vegetação local, condizentes com as precárias condições econômicas da maioria da população brasileira. O problema da dispersão, destacado por Geiger (1963), possivelmente o de maior relevância na determinação de uma cidade, não foi enfrentado pela legislação de 1967 ao não incluir nenhuma exigência quanto à densidade.

Em 1983 a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), publicou um trabalho, coordenado pela geógrafa Lysia Bernardes, sobre aglomerados fluminenses de pequeno porte, assim considerados as “cidades (até 30.000 habitantes), vilas e outros aglomerados populacionais”, em cuja primeira página criticava o critério político-administrativo de classificar como urbanas todas as sedes municipais e distritais. Textualmente dizia:

Focalizando mais especificamente as localidades urbanas do interior do Estado, constata-se que, o número de vilas e cidades com menos de 30.000 habitantes representa 89,1% do total de localidades assim reconhecidas. É maior, inclusive, o número e a população daquelas que se enquadram abaixo de 10.000 habitantes em 1980 e tais localidades, oficialmente reconhecidas como urbanas, correspondem, via de regra, a pequenos embriões urbanos ou simples povoados rurais, na maioria das vezes dotados de funções e equipamentos urbanos mínimos. Aliás, algumas dessas localidades (no total de 16) não se constituem sequer como aglomerados de população, embora reconhecidas, pela lei, como vilas, isto é sedes de distritos. (FAPERJ, 1983, p. 13)

A crítica dirigia-se, portanto, às mínimas dimensões, assim como às poucas funcionalidades oferecidas pelas localidades, que muitas vezes, sequer constituíam aglomerados visivelmente percebidos. A interpretação da palavra urbano neste trabalho da FAPERJ parece guardar o conceito ligado à reunião de pessoas, casas e funções, não ao de dinamismo e modernidade que já se construía neste período.

Naquele ano, 1983, a legislação em vigor para a emancipação de novos municípios era a lei complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que determinava, a todas as áreas que almejassem tornar-se municípios, que possuísem ao menos 10 mil habitantes em seu território, incluindo as populações urbanas da cidade e das vilas e a população rural.

Fany Davidovich e Olga Fredrich analisando a urbanização no Brasil ainda na década de 1980 mostraram as altas taxas de crescimento da população urbana, chamaram atenção para a estratégia de ocupação urbana de áreas de fronteira e perceberam tendências de homogeneização do comportamento social segundo o modo de vida urbano. Discordaram, assim como os autores anteriormente apresentados, do critério administrativo para o estabelecimento de espaços urbanos no Brasil, afirmando que

a definição legal de urbano e rural, vigente no País e respeitada pelo IBGE em levantamentos censitários, nem sempre retrata com precisão a realidade da ocupação urbana. (DAVIDOVICH e FREDRICH, 1988, p. 30)

As autoras apresentaram exemplos, tanto de cidades que pela pequena população não deveriam dispor da condição de espaço urbano, quanto da situação oposta exemplificada pela cidade de São Luís, no Maranhão, em que a ocupação com características urbanas expandia-se para muito além dos

limites legais da cidade. Posto que o referido trabalho tinha como objetivo “analisar as características da urbanização no Brasil” com destaque para “o decênio 1970-1980” (DAVIDOVICH e FREDRICH, 1988, p. 15) não houve, por parte das autoras, a intenção de apresentar sugestões para o aperfeiçoamento da definição utilizada e por elas reconhecida como imprecisa.

Além destas, foram identificadas outras críticas, que avançaram para além das anteriormente apresentadas, no sentido de contribuírem com propostas concretas para solucionar, ou minimizar, as dificuldades reconhecidas ao estabelecimento de critérios objetivos para a determinação de espaços urbanos no Brasil. A primeira, também na década de 1980, foi formulada pela geógrafa Lysia Bernardes, pelo arquiteto Sergio Lordello dos Santos e pelo advogado Fernando Nalcacer e publicada pela Fundação Edison Vieira - IPARDES; a segunda apresentada no ano 2000 pelo economista Ricardo Abramovay em publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; e a terceira divulgada nos anos 2001 e 2002, pelo economista José Eli da Veiga, em artigos no jornal O Estado de São Paulo, alguns dos quais foram posteriormente reunidos em livro.

No ano de 1983, o trabalho do IPARDES, em associação ao Ministério do Interior, coordenado por Lysia Bernardes, discutiu o conceito de determinação de espaços urbanos no Brasil analisado sob aspectos tributário e urbanístico, comparou-o aos de outros países e elaborou propostas concretas e politicamente factíveis para o aperfeiçoamento da legislação brasileira. Os autores começavam o texto afirmando que

A inadequação da definição de urbano, hoje vinculada no Brasil à condição administrativa dos aglomerados, é amplamente reconhecida por todos – planejadores, políticos,

administradores, 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 e NALCACER, 1983, p.1)

Destacavam também a dificuldade de adequação que teria qualquer critério que viesse a ser adotado no Brasil face as enormes diferenças entre a maioria das cidades e as grandes metrópoles. Nas palavras dos autores:

Entretanto, quaisquer que sejam os critérios que venham a ser adotados para definir o patamar mínimo para um aglomerado urbano ser reconhecido como cidade, ainda se colocará o problema da validade de serem tais aglomerados enquadrados oficialmente em uma mesma categoria que as metrópoles. (BERNARDES, SANTOS e NALCACER, 1983, p. 2)

A simetria atribuída aos municípios, embora fosse considerada indevida pelos autores, era percebida como parte integrante da história municipal brasileira tendo sido mantida, tanto por todas as Constituições da República, quanto pelas legislações estaduais que poderiam, conservando a igualdade no que se refere à autonomia municipal, ter estabelecido algumas diferenças, por exemplo quanto a procedimentos de administração financeira.

Admitiam a existência de municípios que não deveriam sê-lo, quer por terem sido indevidamente criados sob a inobservância da legislação, quer por terem deixado de atendê-la face a reduções populacionais ou a perdas de agentes econômicos. A resolução deste problema na avaliação dos autores possuía duas alternativas:

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

como vilas. A fusão de pequenos municípios desse tipo, tão numerosos em áreas de ocupação consolidada e de economia estagnada – em Minas Gerais, por exemplo – poderia resultar em melhor racionalização na utilização dos recursos disponíveis, sem dúvida, mas não encontraria qualquer apoio político pois implicaria, para a população local, em perda de sua autonomia. (BERNARDES, SANTOS e NALCACER, 1983, p. 38)

Considerando impossível a implementação da extinção de municípios os autores indicavam, como segunda proposta de solução, estudos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), do IBGE e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Nestes haviam sido apresentadas propostas de “criação de categorias diferentes de municípios” sem, entretanto alterar suas autonomias, mas considerando principalmente as diferenças na complexidade de suas sedes. O estudo do IBAM se detivera na maior ou menor concentração urbana; o do IBGE através de técnicas estatísticas classificara os municípios em rural, rural/urbano, urbano/rural e urbano; e o do CNDU distribuíra-os entre as categorias rural, de capital, de interesse de segurança nacional e geral ou padrão. Dentre os problemas que a implementação de um sistema como estes provavelmente acarretaria, os autores destacavam

de um lado a dificuldade, ou impossibilidade, de sua aceitação em termos políticos e, de outro, a dificuldade igualmente muito grande de se operacionalizar essa categorização ou classificação. (BERNARDES, SANTOS e NALCACER, 1983, p. 43)

Apontavam para o perigo do autoritarismo, memória viva na época da elaboração do estudo, e da transitoriedade da classificação indicando exemplos de municípios que em poucos anos tinham deixado de ter economias eminentemente agrícolas passando a industriais, como Cantagalo no Rio de

Janeiro, ou se transformaram em centros turísticos, como Camboriú em Santa Catarina, o que requereria a periódica revisão da classificação. Ainda no sentido de apontar dificuldades, lembravam da existência de número expressivo de municípios que, apesar de abrigarem cidades de grande porte, tinham suas economias voltadas principalmente para a agropecuária e questionavam se, ainda assim, seriam classificados como urbanos.

Concluía que a única alternativa para minimizar os efeitos negativos da “uniformização do critério administrativo” seria o estabelecimento por parte dos estados de alguma classificação de cidades, não de municípios, de modo a, garantindo a autonomia destes, diferencia-las em termos de “atuação e exigências” proporcionando “maior racionalidade no tratamento do urbano” (BERNARDES, SANTOS e NALCACER, 1983, p. 44).

Mesmo reconhecendo que os critérios referentes a montante populacional e densidade eram os mais utilizados como indicadores de áreas urbanas, julgavam que critérios ligados à funcionalidade seriam mais adequados, não apenas em termos conceituais, mas principalmente para aplicação em países como o Brasil com enormes desigualdades regionais. Nas palavras dos autores:

Apesar do fato de que os núcleos mais populosos serão, com certeza, funcionalmente urbanos, a recíproca não é, com certeza, verdadeira. A população aglomerada é consequência da função desempenhada pela área e não o contrário. Da mesma forma, uma criterização qualitativa ou quantitativa do que seria considerado funcionalmente “urbano”, dada as diferentes gamas de combinação de funções urbanas e rurais no quadro das aglomerações brasileiras, esbarraria no problema da abrangência. (BERNARDES, SANTOS e NALCACER, 1983, p. 55)

Para os autores o que propiciava o caráter urbano a um aglomerado era a implantação de infra-estrutura mínima que garantisse a permanência e o bem-estar das famílias. Reconheciam a dificuldade de estabelecer este limite, mas identificavam que o montante de 1.000 habitantes ou 200 moradias seria suficiente para assegurá-la. Avaliavam que um aglomerado destas dimensões seria capaz de gerar demandas por infra-estrutura, comércio e serviços em volume suficiente para ser considerado urbano. A consecução destes investimentos dependeria de um certo aparato administrativo, proporcionado pelo governo municipal, e de receitas próprias, quer tivessem sido geradas no município ou para ele transferidas por outro ente federativo. Na palavra dos autores é:

premissa adotada neste Trabalho, de que, independentemente das funções econômicas um aglomerado populacional acima de determinada dimensão deva ser aceito oficialmente como urbano, pela simples razão de que apresenta demanda de serviços e de infra-estrutura que o justificaria. (BERNARDES, SANTOS e NALCACER, 1983, p. 55)

Lembravam que a desigualdade da distribuição espacial da população no Brasil exigiria que à União coubesse apenas fornecer as linhas gerais de caracterização dos espaços urbanos, enquanto aos estados deveria competir a fixação dos critérios objetivos estabelecendo limites mínimos na determinação de suas cidades e vilas. Finalmente propunham que:

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

- a) são dotadas de algum equipamento urbano, em termos de infra-estrutura – iluminação pública ou domiciliar, guias de calçamento (meio fio) ou pavimentação de vias, abastecimento d'água ou canalização de águas pluviais ou esgoto;
- b) que, em termos de densidade se caracterizam pela disposição das construções a uma proximidade mínima. (BERNARDES, SANTOS e NALCACER, 1983, p. 70)

Admitiam, portanto, a existência de áreas urbanas externas às cidades e vilas, assim como vilas sem o caráter urbano. Não incluíam as cidades, por menos populosas que fossem, nesta categoria não urbana por avaliar que a presença do aparato político-administrativo era capaz, por si só, de propiciar a complexidade necessária e suficiente à inclusão da cidade no conjunto dos aglomerados urbanos, em interpretação que parece ainda sob forte influência da abordagem weberiana.

Alguns anos depois, embora a referida “inadequação da definição de urbano” ainda permanecesse, ao menos parte das recomendações deste trabalho do IPARDES foi atendida pela Constituição Federal de 1988, com a delegação aos estados do estabelecimento dos requisitos mínimos para que novos municípios fossem emancipados. Como foi apresentado pelo quadro 2 em todos os estados são exigidos valor mínimo de população para o futuro município, assim como, elementos de infra-estrutura para a futura sede. O aspecto referente à densidade foi o único dentre os sugeridos pelos autores a ser enunciado pela lei de poucos estados, embora seja freqüente a referência à ocorrência de “unidade do território” para a criação de cidades.

No ano 2000 Ricardo Abramovay, afirmando tratar-se de critérios do IBGE, apresenta suas críticas ao método brasileiro de estabelecimento de espaços rurais. Julga inadequado, tanto o critério administrativo de identificação de espaços urbanos, quanto a determinação de espaços rurais feita por exclusão. Propõe que o país seja dividido em regiões urbanas e regiões rurais, foco principal do seu trabalho, que incluiriam campos e cidades. As regiões rurais não seriam estabelecidas a partir da predominância da

ocupação da mão de obra em atividades agropecuárias, as quais, no entender do autor, não representam as áreas rurais dado o estabelecimento cada vez mais freqüente de outras atividades. Discorda também da utilização de critério calcado no estabelecimento de patamar mínimo de população das localidades, embora considere-o o menos inadequado.

Para o autor há três características indicadas para determinar as áreas que devam ser consideradas rurais: 1) as fortes relações com a natureza em termos éticos, afetivos e como fonte de rendimento; 2) a baixa densidade demográfica no campo aberto e nas pequenas cidades, nos quais são maiores as probabilidades de se desenvolverem relações de vizinhança que nas grandes cidades; e 3) a dependência ao sistema urbano mostrando que as áreas rurais mais prósperas são as que possuem maior interação com os grandes centros urbanos (ABRAMOVAY, 2000).

Nos anos de 2001 e 2002 José Eli da Veiga manteve uma coluna no jornal O Estado de São Paulo na qual publicou diversos artigos, posteriormente reunidos em livro, criticando os resultados do Censo 2000 que, mesmo preliminares, apontavam para o aumento, em termos absolutos e relativos, da população urbana brasileira.

O autor apresentava duas discordâncias acerca do critério brasileiro para determinação dos espaços urbanos: a primeira, e mais fundamental, era a de que, na mesma linha de Abramovay (2000), os municípios não deveriam possuir parte urbana e parte rural, mas sim serem classificados por inteiro em municípios urbanos ou municípios rurais; e a segunda crítica, decorrente da primeira, referia-se ao limite mínimo de população e densidade que deveriam ter os municípios a serem classificados como urbanos (VEIGA, 2002a).

Distinguia de início os municípios brasileiros sobre os quais não havia dúvida quanto ao caráter urbano:

Não há habitantes mais urbanos do que os residentes nas 12 aglomerações metropolitanas, nas 37 demais aglomerações e nos outros 77 centros urbanos identificados pela pesquisa que juntou excelentes equipes do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do Ipea – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, e da Unicamp – Universidade de Campinas: *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (1999). Nessa teia urbana, formada pelos 455 municípios dos três tipos de concentração, estavam 57% da população em 2000. Esse é o Brasil inequivocamente urbano. (VEIGA, 2002a, p. 32) (grifos do autor)

Para classificar os demais 5.052 municípios apontava como o ideal um “índice de pressão antrópica” que ainda estava por ser construído, e que determinaria como mais rurais os municípios de território mais intocado, enquanto no extremo oposto estariam os municípios mais urbanos que seriam, portanto, os mais artificializados. Em não havendo tal índice, utilizava informações de montante populacional e densidade demográfica para considerar

de pequeno porte os municípios que têm simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km² e de médio porte os que têm população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere os 80 hab/km², mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes. (VEIGA, 2002a, p. 34)

Desta classificação resultava, segundo o autor, que cerca de 80% dos municípios brasileiros, nos quais residiam aproximadamente 30% da população, seriam percebidos como “essencialmente rurais”, e 10% dos municípios que abrigavam cerca de 13% da população estariam em posição intermediária entre os essencialmente urbanos e os essencialmente rurais os quais seriam denominados “intermédios” (VEIGA, 2002a, p. 34).

Em artigo posterior à publicação do livro, o autor afirma que deveriam ser consideradas urbanas apenas as aglomerações que dispusessem de livraria, funcionalidade que, no seu entender, garantiria a existência de outras que propiciariam ao aglomerado o verdadeiro caráter urbano. Nas palavras do autor “povoações que não chegam a ter livraria também não costumam cumprir as funções exigidas para que uma aglomeração seja cidade” (VEIGA, 2002b, p. 1).

O trabalho de Veiga (2002a), embora trate enfaticamente das questões relativas à divisão e classificação do território, tem por objetivo principal defender o desenvolvimento das regiões por ele identificadas como rurais através da diversificação das atividades. Como afirmado em várias passagens, a população destas regiões há muito já não têm seu trabalho restrito à agricultura, pecuária e pesca, ao contrário, dedica-se cada vez mais à prestação de serviços que, em geral, propicia melhor remuneração.

As críticas aos critérios brasileiros de determinação de espaços urbanos, fixam-se, como foi visto, no limite inferior do conjunto das cidades e vilas. Não há argumentação contrária a que os grandes aglomerados sejam cidades e urbanos, a discussão centra-se nas pequenas cidades. A principal questão é a identificação mais precisa das categorias de cidade e de espaço urbano. Não identificou-se questionamentos que fizessem alusão a existência de espaços urbanos externos ao aglomerado reconhecido como cidade. Entretanto se o objetivo desta pesquisa fosse deter-se, na dificuldade apontada por Capel (1975) referente aos limites que determinam o espaço ocupado por cada uma das cidades, o perímetro urbano, esta questão teria se tornado primordial.

As críticas propostas por IBGE (1950), Azevedo (1956), Geiger (1963), FAPERJ (1983), Davidovich e Fredrich (1988), Bernardes, Santos e Nalcacer (1983), Abramovay (2000) e Veiga (2002 a, b) apontam para a inadequação de que seja atribuído a pequenas cidades tal título, assim como que lhes seja imputado caráter urbano de acordo com a interpretação mais recente do termo.

Estariam estes autores a partir de suas críticas sugerindo o fim da diferenciação entre os pequenos aglomerados, sendo ou não legalmente cidades, e o campo? Abramovay (2000) e Veiga (2002a) afirmam que sim, ao propor a divisão do território nacional em áreas urbanas e rurais homogeneizando-o em grandes conjuntos.

As demais críticas, entretanto, apontam para a deficiência no limite mínimo do que se deva considerar cidade, aspecto que provavelmente seria resolvido com o simples respeito à legislação vigente. A proposta de Bernardes, Santos e Nalcacer (1983), embora mantenha a atual estrutura básica, contempla ajustes referentes à retirada de vilas, cuja pequena complexidade sócio-econômica não justifique sua permanência dentre os espaços urbanos, e, pela via oposta, a inclusão nestes espaços de povoados, que portanto sequer são sedes de distritos, avaliados como suficientemente complexos.

A apresentação do critério de identificação de espaços urbanos por alguns países mostrou que o adotado pelo Brasil não é estranho aos demais, à exceção da possibilidade de retorno à situação rural. Pelos critérios nacionais muito dificilmente uma área urbana deixa esta categoria, enquanto em países que empregam valores de densidade demográfica, por exemplo, variações

deste tipo devem ocorrer com alguma frequência. Esta flexibilidade pode ser muito positiva no que tange à representação mais fidedigna da ocupação e organização do território, mas certamente é um aspecto perturbador para análises que almejem a percepção da evolução dos fenômenos ao longo do tempo.

Mais importante do que esta faceta da manutenção temporal, é certamente a dificuldade política em retirar de uma cidade sua autonomia como sede municipal com todas as implicações daí decorrentes. Além das de cunho político-partidário, acerca das quais não dispomos de embasamento suficiente para avaliar, há as relativas às perdas financeiras cujas conseqüências seriam imediatamente sentidas pela população com o aumento da distância para acesso a serviços básicos com educação formal e atendimento médico.

A opção pela adoção destes critérios no país é, em certa medida, explicada pelo seu processo histórico e pelo papel a ser desempenhado pelos aglomerados populacionais nos períodos colonial, imperial e republicano com suas diversas alterações entre períodos constitucionais como será apresentado no capítulo seguinte.

3 DAS PRIMEIRAS VILAS À EMERGÊNCIA DO “RURBANO”: UM ESQUEMA DOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL

As discussões apresentadas nos capítulos precedentes, longe de esgotarem o tema, suscitam indagações sobre a própria evolução da formação dos espaços urbanos e rurais a partir dos aglomerados populacionais identificados como feitorias, fortes, patrimônios, povoados, vilas e cidades. Cada um deles foi constituído para alcançar determinados objetivos estratégicos quer do ponto de vista militar, político, religioso ou econômico.

Aglomerados formaram-se ao redor dos portos, das embocaduras dos rios, das capelas, dos pontos de travessia dos rios, de assentamentos dos jesuítas, das minas, dos cruzamentos de caminhos, das bordas da floresta, das pontas das estradas de ferro, e de tantas outras maneiras propiciando a reunião e permanência de pessoas para trabalhar e viver. Muitos destes aglomerados cresceram e alcançaram categorias de vilas e cidades cuja determinação, no Brasil, sempre dependeu de formalização governamental. Suas relações com o campo, entretanto, eram praticamente as mesmas, comercializar o produto oriundo do campo, este sim gerador de riquezas.

3.1 A formação das primeiras cidades

No Brasil as primeiras povoações só vieram a ser constituídas na década de 1530, com a chegada dos donatários às suas Capitânicas, nas quais selecionavam locais considerados adequados à nova vila de modo a garantir a permanência, minimamente defendida, à população e ao porto. Das feitorias fundadas ao longo da costa brasileira apenas a de Cabo Frio resultou em cidade, segundo Azevedo (1956). Foram fundadas, de acordo com este autor, ao longo do século XVI, 14 vilas nas capitânicas que tiveram alguma ocupação efetiva, além das cidades do Salvador da Baía de Todos os Santos, de São Sebastião do Rio de Janeiro e de Filipéia de Nossa Senhora das Neves, atual João Pessoa.

Na vigência do sistema de capitânicas hereditárias, aos donatários era dado o direito de fundar vilas, mas não cidades, estas só podiam originar-se por expressa determinação da Coroa portuguesa. Nas palavras de Machado (1990):

As Ordenações Manuelinas (1521) proibiam a criação de aglomerações com o título de cidade nos novos territórios descobertos: tendo em vista sua natureza independente, só podiam ser assentadas em terras próprias alodiais (i.e. livre de toda carga, segundo o direito romano); somente depois da criação do bispado do Brasil foi que o rei, como grão mestre da Ordem de Cristo, pôde emancipar as terras das vilas escolhidas como sede episcopal elevando-as, então, a categoria de cidade, uma vez que os bispos, considerados príncipes titulares, só podiam residir em territórios livres, não privados. (MACHADO, 1990, p. 368)

Do mesmo modo, aos beneficiados com sesmarias pelos donatários das Capitâneas não era permitido fundar vilas como mostra a reprodução da carta de doação de uma ilha próxima a Vitória, no Espírito Santo:

[...] dispôs o donatário que nem Duarte de Lemos, nem os sucessores fariam vila na dita Ilha. Recomendação desnecessária porque, em face da Carta Régia, só os capitães e governador, assim como aos respectivos sucessores, outorgara o Rei poderes para fundar ou constituir vilas. (IBGE, 2000, v. 13, p. 158)

No século XVII foram fundadas mais 37 vilas e 4 cidades, sendo estas as de São Luís do Maranhão, Nossa Senhora da Assunção do Cabo Frio, Nossa Senhora de Belém e Olinda. E no século seguinte foram fundadas ainda mais 118 vilas e 3 cidades: São Paulo; Mariana, em Minas Gerais para ser sede de bispado atendendo à Igreja; e Oeiras, no Pará, atendendo, segundo Azevedo (1956, p. 37), “a vaidade de um poderoso ministro” o Conde de Oeiras, futuro Marquês de Pombal.

O governo português, assim como o brasileiro que lhe seguiu, sempre teve regras quanto à atribuição das categorias administrativas que lhe serviam a propósitos estratégicos em termos políticos e militares. As cidades e as vilas podiam resultar da elevação de um aglomerado a estas condições, como foi o caso do Recife, ou da criação do próprio povoamento em local estrategicamente selecionado para atender a determinados objetivos, como ocorreu a Salvador. Na avaliação de Azevedo (1956) este era o caso de muitas vilas, principalmente na região Norte: cumpriam o papel de dominar uma extensa área mesmo que com população reduzida objetivando manter a

presença do governo.

Machado (1990) vai muito além mostrando que o processo de divisão territorial foi fartamente utilizado na Colônia como forma de expressar a presença do governo português, resolver litígios territoriais internos, desestruturar possíveis pretensões de fracionamento da unidade territorial brasileira, como ocorrera em Pernambuco com o desmembramento do Rio Grande do Norte e da Paraíba, e até mesmo para ações no plano internacional como exemplifica a criação da província do Paraná.

O expediente descrito por Machado (1990) encontra paralelo no controle da fundação de vilas. Para que um povoado fosse alçado à categoria de vila era preciso que fossem construídos os prédios que receberiam as instituições representativas do poder formalizado: a Casa de Câmara, na qual se reuniam os vereadores para deliberar sobre as leis a serem seguidas na jurisdição; a cadeia, que em muitos casos era instalada no andar térreo da Câmara; o pelourinho, coluna de pedra com os símbolos do poder constituído que servia como local de punição pública aos infratores; a igreja; e a alfândega. Estes marcos indicavam que estavam estabelecidas a jurisdição, menos ou mais bem demarcada, e a autonomia do município através da justiça e do governo próprios.

As Câmaras Municipais eram compostas, de acordo com Fausto (1999), por membros natos, ou seja, não-eleitos e representantes eleitos pelos “homens bons” que eram os proprietários residentes na cidade, exceto artesãos, negros, mulatos e cristãos novos. Até meados do século XVII foram controladas pelos proprietários rurais expressando seus interesses. O poder das Câmaras no período colonial variou muito, tanto entre elas, havendo

algumas com efetiva autoridade sobre toda a capitania, quanto no tempo, dependendo da interferência maior ou menor da Coroa. Possuíam finanças e patrimônio próprios, arrecadavam tributos, nomeavam juízes, julgavam pequenos crimes, cuidavam das vias públicas, pontes e chafarizes. Na avaliação do historiador: “Graças ao seu enraizamento na sociedade, as Câmaras Municipais foram o único órgão que sobreviveu por inteiro, e até se reforçou, após a Independência” (FAUSTO, 1999, p. 65).

As Câmaras Municipais controlavam a própria vila e a parte dos sertões que compunha a jurisdição do município, assim se constituíam em foro para os moradores discutirem os assuntos locais, e um meio de administrar assuntos vinculados ao território do entorno imediato. Competia às Câmaras, por exemplo, fixar o salário dos trabalhadores livres bem como o preço das utilidades; regular o curso e valor da moeda; tratar da criação de vilas e povoados; e ocupar-se da “guerra justa” contra os indígenas (MACHADO, 1990).

O desenvolvimento da cultura da cana-de-açúcar, ao contrário da extração de pau-brasil, propiciou uma sólida estrutura de ocupação territorial, principalmente no Nordeste brasileiro, onde o produto encontrou as melhores condições naturais, favorecendo a fixação de grandes latifúndios canavieiros, os engenhos. Estes eram compostos por extensas lavouras de cana-de-açúcar, áreas dedicadas à produção de alimentos, mata para extração de lenha, casa grande da família e agregados do senhor das terras, capela, senzala para os escravos, o engenho propriamente dito e as demais instalações necessárias ao fabrico do açúcar e à subsistência dos moradores donde a imagem de “mundos

em miniatura” (PRADO JUNIOR, 1984) onde se produzia praticamente tudo o que era necessário para abastecer sua população livre e escrava.

De modo geral as cidades e vilas no período colonial eram, segundo Fausto (1999), lugar para onde as famílias se dirigiam em períodos de festas, apenas profissionais como mecânicos, comerciantes e oficiais ligados aos governos tinham-na como residência, a maioria das famílias passava a maior parte do tempo nas propriedades rurais grandes ou pequenas. Deffontaines (1940 e 1944) já afirmara no mesmo sentido, que a moradia típica do brasileiro era a casa dispersa no campo com suas lavouras e criações para o sustento da família, a casa da vila ou “da praça” era a moradia de domingo e de períodos de festa, indicando com isso que nem todas as famílias as podiam possuir face aos custos de sua construção e manutenção.

Em Casa Grande e Senzala, Gilberto Freyre mostra que os ricos senhores de terras costumavam possuir duas casas, uma no engenho e outra na cidade para não se descuidarem dos seus negócios nem da política e deslocavam-se entre uma e outra de acordo com os calendários das safras e das eleições (FREYRE, 1980). Um dos motivos do poder destes senhores decorria da fragilidade financeira das cidades e vilas que durante o período colonial recebiam recursos com destinação já determinada. Ficavam, portanto, as autoridades locais a depender do prestígio político ou mesmo dos recursos financeiros dos latifundiários para a execução de melhorias na própria cidade ou vila e nos sertões. Estes senhores acabavam, assim, por deter o verdadeiro poder das Câmaras Municipais.

Em interpretação diversa Vianna Moog avalia que “nos três primeiros séculos não houve no Brasil o gosto da vida rural”. Para o autor era a

fascinação exercida pela cidade que fazia com que a quase totalidade dos senhores rurais com algumas posses mantivesse dupla residência, uma no campo e outra na cidade, apesar dos excessivos gastos em que implicavam a vida da sociedade urbana entre “pompas e diversões”. A fazenda bem lhes servia como fonte de rendimento a ser despendido na cidade litorânea do século XVI ao XVIII. Apenas com o esgotamento das minas no início do século XIX é que se desvai a ilusão do enriquecimento rápido e que se passa a dar valor à terra e ao seu cultivo. Fazendas de cana-de-açúcar, de café e de gado, do norte ao sul do país foram consolidadas como residência dos senhores e de seus empregados (VIANNA MOOG, 1961).

Às pequenas vilas locais cabia atender às necessidades religiosas, sociais e políticas cotidianas. Às grandes vilas e cidades se dirigiam as demandas do campo mais complexas e, portanto socialmente restritas, quanto à exportação do produto principal, à importação de escravos, de produtos de luxo e de outras necessidades e, ainda, às demandas políticas e religiosas dirigidas aos seus estratos hierárquicos superiores. As cidades e vilas coloniais não se dedicavam à produção, posto que esta era mantida no campo, constituíam-se, portanto, em casos exemplares de “drenagem da renda fundiária” conforme proposta de Corrêa (1969, p. 47, 48).

Várias foram as origens dos povoados, tenham ou não sido elevados à categoria de vilas e cidades como apresentado por Deffontaines (1944). Houve povoados que surgiram em torno de instalações militares, como Natal; os que abrigaram portos importantes no período colonial, como Torres no Rio Grande do Sul; os originados de missões ou reduções jesuítas como Anchieta no Espírito Santo; outros originados de postos de fiscalização e cobrança de

pedágios como Registro em Minas Gerais; os surgidos a partir de pousos para descanso das tropas como Pouso Alegre em Minas Gerais; de travessias de obstáculos naturais como Passa Três em Minas Gerais; e ainda os constituídos a partir da construção de capelas em terras doadas por fazendeiros aos santos de sua devoção às quais Deffontaines se refere como “patrimônios religiosos” uma vez que o terreno doado passava a ser um patrimônio do santo representado pelo bispo da jurisdição (DEFFONTAINES, 1944).

Murillo Marx dedicou-se especialmente a este tipo de formação de cidades e destaca a importância da ascensão destas capelas na hierarquia da Igreja Católica para a população local. Estes templos atendiam às necessidades religiosas dos moradores, entretanto, além destas demandas espirituais a população almejava que a capela simples fosse alçada à freguesia, para ter atendidos também os direitos civis igualmente necessários. Desejava-se dispor não apenas da benção ao casamento mas da união civil, não apenas do ritual do batismo mas do registro legal de nascimento, não apenas da extrema unção mas também do documento de óbito do parente falecido (MARX, M., 1991). Esta ascensão dependia não apenas do número de moradores do povoado e conseqüentemente de fiéis, dado importante para a Igreja, mas também da influência política dos grandes fazendeiros locais junto ao governo e à própria Igreja.

Houve povoados formados na proximidade de minas cuja extração fora suficientemente duradoura para permitir a consolidação de um núcleo. De acordo com Deffontaines (1944, p. 143, 144) a busca a metais preciosos de aluvião gerara um “banditismo” generalizado pelo interior do país onde vigia a lei do mais forte e de cujos acampamentos não se formou nenhuma cidade. A

“mineração de morro” como identifica o autor, ao contrário, propiciou a fixação dos garimpeiros em aglomerados, muitos dos quais elevados à categoria de vila pela Coroa que necessitava controlar de perto a extração desta riqueza. Para Deffontaines esses aglomerados se constituíram em locais seguros relativamente ao imenso sertão. Em suas palavras:

as cidades aí apareceram como lugares de segurança, espécie de cofres fortes onde se concentrava o ouro. Também a colonização mineira se apresentou essencialmente sob a forma de uma civilização urbana. (DEFFONTAINES, 1944, p. 143)

A extração aurífera, cada vez mais controlada pela Coroa Portuguesa, cresceu em área e produtividade até meados do século XVIII, redirecionando o foco da economia da já debilitada exportação de açúcar, para as atividades minerais que se mostravam muito mais lucrativas (PRADO JUNIOR, 1984). A estrutura territorial exigida pela mineração era totalmente distinta da canavieira, ao invés dos latifúndios surgiram as datas, que eram as áreas cedidas a homens detentores de escravos em número suficiente para explorar o ouro e pagar o quinto à Coroa. A vida, tanto da população livre, quanto da escrava passava a se concentrar junto às minas constituindo as primeiras das atuais cidades do estado de Minas Gerais.

Datam deste período as atuais cidades de Ouro Preto, Sabará, São João Del Rei e tantas outras junto às minas de ouro e diamantes. Foram vilas e cidades ricas onde muitas igrejas foram construídas com o trabalho escravo e tiveram seus altares e ornamentos fartamente recobertos com ouro. O entorno destes centros, entretanto, nada produzia para consumo local, de acordo com

Deffontaines,

A suntuosidade dessas cidades se contrapunha estranhamente à desolação dos campos circunvizinhos; nenhuma exploração pastoril ou agrícola se estabeleceu nos solos pobres em que a floresta foi destruída para a fusão dos metais. (DEFFONTAINES, 1944, p. 144)

Ao longo do século XIX, no período imperial, o poder das Câmaras Municipais foi, de modo geral, menor que na fase colonial tendo este sido, em grande parte, transferido para as Províncias pelo Imperador. A mais importante regulamentação neste sentido foi a lei de 1828 que retirou do município os poderes políticos e judiciários transformando-os em unidades meramente administrativas. Em 1850 a Lei de Terras consolidou e deu legalidade à estrutura fundiária do país, já concentrada nas mãos de latifundiários, ao determinar que as terras devolutas só passariam a um proprietário através da compra. Este sistema fortalecia os proprietários de grandes plantéis de escravos e ainda lhes garantia o direito de exigir sua aplicação aos proprietários de poucas posses excluindo-os a possibilidade de aumento do patrimônio.

No início do século XIX foram plantadas lavouras de café no Rio de Janeiro e, em poucos anos, deslocadas para o vale do rio Paraíba do Sul. Algumas vilas, como Vassouras no Rio de Janeiro e Bananal em São Paulo, aí se desenvolveram. A multiplicação de aglomerados foi maior no período seguinte quando as plantações foram levadas para o oeste de São Paulo e norte do Paraná trabalhadas pela mão de obra livre dos imigrantes e transportada, não mais por animais, mas pelas ferrovias.

Datam desse período as mais importantes estradas de ferro do sudeste que ligavam as fazendas até os portos imprimindo uma nova lógica ao surgimento de vilas e povoados. Deffontaines mostra algumas das formas mais freqüentes de constituição de povoados nesta fase: 1) pela pausa na colocação dos trilhos gerando as cidades “pontas de linha” onde o solo recém desmatado gerava boas colheitas e floresciam povoações pioneiras que eram praticamente abandonadas à medida que a construção dos trilhos avançava; 2) pelo funcionamento das estações ferroviárias, em cujo entorno de muitas, se formaram grandes povoações; 3) nos cruzamentos e bifurcações de estradas; e 4) na construção de grandes pontes ou viadutos cuja demora no andamento da obra acabava por transformar as vilas operárias em povoados, vilas e cidades. (DEFFONTAINES, 1944, p. 147, 148).

Na segunda metade do século XIX, ainda no Império, outro tipo de aglomerado foi constituído a partir do estabelecimento de imigrantes, principalmente açorianos, italianos e alemães, trazidos pelo governo para áreas em que este julgava importante estabelecer a presença permanente de população que a ocupasse e desenvolvesse. Assim famílias européias foram levadas aos atuais estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Espírito Santo onde receberam terras e recursos para desbravar a mata e trabalhar nas propriedades rurais denominadas colônias. Os pequenos aglomerados que se formaram nas proximidades abrigavam a igreja, a venda, a escola e algumas outras construções com comércio e serviços de uso comum aos moradores das propriedades agrícolas próximas.

A relação entre estes pequenos povoados, dos quais alguns foram anos mais tarde transformados em cidades, e o campo imediato, era totalmente

distinta da que ocorria, tanto na região dos latifúndios canavieiros e cafeeiros, quanto das estâncias da porção sul do Rio Grande do Sul criadoras de gado em regime extensivo. As terras dedicadas à agricultura eram divididas em pequenas propriedades trabalhadas pela mão de obra de uma família que nela residia. Estas propriedades geralmente se localizavam próximas aos rios e abrigavam agricultura alimentar diversificada, algumas cabeças de animais e aves, além das construções para moradia da família e guarda dos instrumentos de trabalho. O pequeno excedente da produção era levado ao povoado para o estabelecimento comercial onde era vendido a outros moradores ou a exportadores.

A ligação entre a cidade, representada pelo povoado, e o campo era cotidiana. Embora a residência fosse no campo, na colônia, as crianças iam diariamente à escola no povoado, para onde ia semanalmente toda a família assistir a missa, e os homens freqüentemente para comercializar a produção e comprar os itens necessários à vida no campo. Essa estreiteza entre o campo e a cidade propiciada pela constituição de uma sociedade mais igualitária que a oriunda dos latifúndios, escravocratas ou não, deu a essas regiões características próprias distintas do restante do país.

No final do século XIX a República e a organização federal demandaram diferentes Constituições estaduais que devolveram parcialmente aos estados e municípios o poder outrora existente fortalecendo em muitos casos as oligarquias locais. A primeira Constituição brasileira do período republicano, de 1891, restituiu a autonomia dos municípios, mas não lhes atribuiu receita própria fazendo com que fossem mantidos sob a mesma dependência colonial aos latifundiários. Estes conservavam o poder local com suas interveniências

políticas e ou financeiras fundamentais às melhorias no município (LEAL, 1948).

3.2 A afirmação das cidades na economia urbano-industrial e a expansão do número de municípios

A década de 1930 trouxe mudanças importantes no quadro institucional e econômico do país. Algumas das conseqüências dessas mudanças foram o paulatino deslocamento de pessoas, recursos, informações e idéias do campo para a cidade deslocando, assim, o centro do poder; o crescimento gradual da força do capital industrial se sobrepujando ao capital imobilizado em terras; e a transferência do eixo da economia, até então voltada exclusivamente para a exportação de produtos primários, buscando basear-se no mercado consumidor interno. A população ainda era predominantemente rural e assim permaneceu até a década de 1970, entretanto o processo de urbanização da sociedade entrava em curso. De acordo com Geiger (1988):

Na década de 30, a industrialização por substituição de importações ficou claramente configurada, dirigida pela ascensão de nova formação social e que se expressava na expansão urbana. (GEIGER, 1988, p. 59)

Em 1934, a nova Constituição, elaborada sob o impacto da revolução tenentista de 1930, concedeu ampla autonomia para que os municípios legislassem sobre assuntos de seus interesses, além de destinar-lhes duas fontes de receitas: tributos, a serem cobrados pelas próprias autoridades municipais, e transferências de recursos oriundos de tributos estaduais. Estas

práticas se mantiveram por todas as Constituições Federais posteriores embora com muitas variações. Entre os tributos municipais estavam os impostos sobre a propriedade urbana e sobre a renda de imóveis rurais, imposto este que nunca mais existiu.

A Constituição de 1937, que deu início ao Estado Novo, estabeleceu um governo ditatorial, com apelo populista e forte concentração de poder nas mãos da União, em detrimento principalmente dos estados que passaram a ser administrados por interventores indicados pelo governo federal. Imprimiu importantes mudanças estruturais no país, como a industrialização e a urbanização dela decorrente, para restringir-se apenas a alguns aspectos relevantes para este estudo. De acordo com Carone (1988) uma das marcas do Estado Novo foi o apreço à racionalização de recursos em termos políticos e econômicos produzindo diversos órgãos, como o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, que otimizariam o funcionamento burocrático do país exigindo o mínimo de interferências pontuais e contribuindo até para exaltar as maiores dificuldades inerentes a um regime democrático. Nas palavras do autor:

O que aparece como essencial é o sentido estado-novista de organizar e administrar o sistema de produção, como um todo, racionalizando o seu serviço de execução (órgãos consultivos), tornando os mecanismos de realização os mais eficientes e produtivos, sem possíveis interferências de elementos estranhos e que desvirtuam o seu sentido. Para a tarefa não existe nenhuma tentativa de elaborar doutrina ou explicação ideológica, mas trata-se simplesmente de escolha de uma opção política, em que o termo “político” é entendido mais no sentido administrativo e hierárquico, do que aquele originário do capitalismo individualista e liberal, do *laissez-faire*, do século XIX. É natural que, ao lado deste aspecto, existam outros fatores explicativos, entre eles o sentido autoritário e elitista que faz parte integrante da formação das nossas classes dirigentes brasileiras. (CARONE, 1988, p. 162) (grifo do autor)

Muitos outros órgãos foram criados com o objetivo de tornar a administração pública mais técnica. O principal, para os propósitos desta pesquisa, foi o IBGE que guardou o mesmo princípio de sistematização, ora voltado ao conhecimento “da terra e do homem do Brasil” (TEIXEIRA DE FREITAS, 1992, p. 118), representados pela geografia e pela estatística²⁴. Seu princípio básico para o fortalecimento da estatística era o da cooperação entre as três esferas de governo assim como entre outros órgãos produtores de informações

de tal sorte, por um lado, que as pesquisas estatísticas diretas porventura efetuadas pelos municípios satisfaçam aos fins da estatística estadual e a esta dispense a repetição dos inquéritos já realizados e, por outro lado, que as coletas estaduais se revistam daquelas condições que as possam tornar satisfatórias igualmente para os fins da estatística federal. (TEIXEIRA DE FREITAS, 1992, p. 23)

Esta mesma estrutura de coordenação entre as diferentes esferas públicas foi utilizada na criação do IBGE em maio de 1938, a partir da reunião nos Conselhos Nacionais de Estatística, criado em 1936, e de Geografia, criado em 1937. Ao novo órgão federal, com representações em todos os estados e municípios, cabia propiciar o reconhecimento do país através da geração de informações padronizadas nacionalmente em termos geográficos e estatísticos. Uma das grandes dificuldades para a consecução deste objetivo era a falta de ordenamento dos territórios municipais que contavam, muitas vezes, com delimitações imprecisas e incoerentes, impossibilitando a

²⁴ Seu primeiro presidente foi o embaixador José Carlos de Macedo Soares, que ocupara o Ministério da Justiça até as vésperas da outorga da Constituição de novembro de 1937, e um dos técnicos de maior destaque foi Mario Augusto Teixeira de Freitas oriundo do órgão de estatística do estado de Minas Gerais no qual implantara parte do que viria a ser a estrutura técnica e administrativa do IBGE (TEIXEIRA DE FREITAS, 1992).

determinação dos fatos geográficos e estatísticos aos respectivos municípios. Em março de 1938, como já apresentado, a publicação do decreto-lei nº 311 estabeleceu normas para que fosse implementada uma organização territorial padronizada nacionalmente a partir da definição e mapeamento dos limites municipais, da hierarquização dos aglomerados e da estruturação da toponímia. O recenseamento de 1940 pode, portanto, disponibilizar pela primeira vez informações sobre cada um dos municípios, incluindo a distinção entre as populações urbana e rural.

A Constituição Federal de 1946 foi considerada como municipalista refletindo os anseios de descentralização política e administrativa que se contrapunham ao período do Estado Novo. Conservou para o município a tributação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Licenças, Diversões públicas, Indústrias e Profissões, e as taxas sobre serviços municipais e contribuições de melhorias. Introduziu o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis inter vivos (ITBI), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e as transferências federais de partes do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza (IR), do Imposto sobre Consumo de Mercadorias (ICM), do Imposto sobre Combustíveis, assim como a transferência estadual de parte de novos tributos.

As transferências de recursos federais aos municípios eram repartidas igualmente entre todos, o que fez com que alguns estados utilizassem as emancipações municipais como forma de atrair recursos da União. Como mostrou o quadro 4, no capítulo anterior, houve estados, como Santa Catarina e Bahia, que mais que dobraram o número de seus municípios entre 1950 e 70. Na vigência da Constituição Federal de 1946, que perdurou até 1967, foi

grande o aumento do número de municípios, e portanto de cidades, como mostra o gráfico 1 que reúne as informações de todo o país.

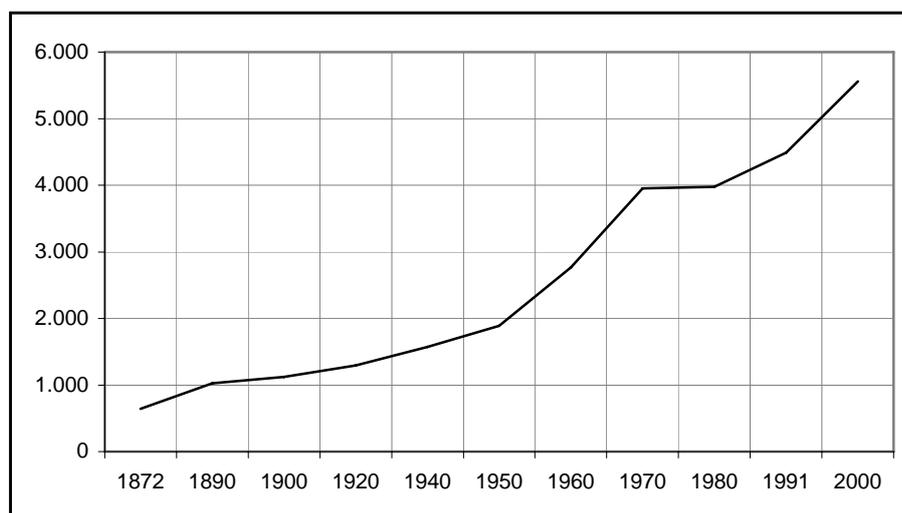


Gráfico 1 – Número de municípios brasileiros por anos censitários
Fonte – IBGE. Anuários Estatísticos do Brasil.

Observa-se, com base no gráfico 1, que os limites impostos à emancipação municipal pelo decreto-lei nº 311/38 mantiveram o ritmo de surgimento de novas unidades fazendo a curva conservar sua suave inclinação de 1890 a 1950. Nos dois períodos que daí se seguem o número de municípios brasileiros mais que dobrou passando de 1.889 em 1950 para 3.951 em 1970. A criação de novos municípios teve, além da pressão sobre a distribuição de impostos, o efeito de criar cidades pelo fato de aglomerados terem se tornado sedes municipais.

Na década de 1950 o fortalecimento da política de substituição de importações iniciada nos anos 30 promoveu o desenvolvimento da industrialização de bens duráveis e de consumo no país. Fábricas foram implantadas nas cidades que cresceram, tanto em termos de acumulação de

riquezas, quanto pelo aumento da população atraída do campo. A possibilidade de acesso a trabalho, educação, saúde, lazer e todos os demais atrativos, promoveram intenso êxodo rural modificando a distribuição espacial da população no país.

Outro estímulo para a perda de população da área rural brasileira foi a exigência, por parte do governo federal, do uso da legislação trabalhista no campo a partir de 1963 com o Estatuto do Trabalhador Rural e, posteriormente, em 1964 com o Estatuto da Terra. Por falta de instrumentos de implementação e fiscalização adequados, essas leis, que tinham por objetivo declarado proteger o trabalhador rural, atuaram em sentido oposto fazendo com que este se mudasse do campo para a cidade.

No início da década de 1960 houve muitas emancipações no país, naquele ano havia 2.766 municípios, nos três anos seguintes foram criados mais 1.548 municípios, representando um aumento de 56%. Em 1964, entretanto, entre extinções e novas criações, registrou-se um aumento final de 43% elevando o total de municípios a 3.950 (BREMAEKER, 1991). Embora não se disponha da informação de quantas, dentre estas novas cidades, já fossem vilas antes da emancipação, é razoável supor que algumas delas não tenham passado por esta categoria, gerando aumento direto da população urbana do país que passou de 36% em 1950 para 45% da população total em 1960. Este crescimento da população urbana em 9 pontos percentuais, embora muito alto, foi menor que o das décadas posteriores, como mostra a tabela 1. O período de maior aumento relativo da população urbana foi entre 1970 e 80 com 12 pontos percentuais, período em que praticamente não houve emancipações municipais no Brasil como apresentado também no gráfico 1. Esta comparação

mostra que, embora haja uma relação de causa e efeito entre os fenômenos ela não é única, há outras motivações a justificarem o aumento da população urbana no Brasil bem mais consistentes e eficientes do que a emancipação municipal.

Tabela 1 - Variação da população urbana e do número de municípios, para Brasil, segundo anos censitários

Ano censitário	População urbana (%)	Variação da população urbana (pontos %)	Número de municípios	Variação do número de municípios (%)
1940	31		1.574	
1950	36	5	1.889	20
1960	45	9	2.765	46
1970	56	11	3.951	43
1980	68	12	3.973	1
1991	76	8	4.491	13
2000	81	5	5.506	23

Fonte – IBGE. Censos Demográficos.

A década de 1960 e, mais acentuadamente, a de 1970 marcaram no Brasil o início da modernização da atividade agropecuária com o incremento, primeiro de máquinas e depois de ciência e tecnologia. O trabalho no campo foi fortemente modificado com a introdução de tratores e máquinas para arar, semear, pulverizar e colher em algumas lavouras que mais facilmente se adaptaram a estas inovações. Produtos químicos como adubos e defensivos passaram a ser amplamente utilizados para o incremento da produção e o combate a pragas. Claro está que a entrada destas inovações não se deu de forma homogênea, áreas que dispunham de acúmulo ou acesso ao capital para investir foram privilegiadas pelo processo de modernização gerando ainda maior diferenciação espacial no campo brasileiro.

A modernização do campo ocorrida a partir da absorção de máquinas e

produtos químicos teve sua origem, portanto, na grande cidade detentora do capital e das indústrias para os quais está sempre a buscar novas oportunidades de investimento de modo a manter seu processo de crescimento. De acordo com Graziano da Silva,

é apenas após se haver consolidado a hegemonia do capital industrial com a industrialização pesada que se deslança o processo de "modernização" da agricultura brasileira. Ou seja, é por força do próprio processo de industrialização do País que a agricultura deixa de ser um setor "quase-auto-suficiente" da economia para se tornar parte integrante de um conjunto maior de atividades inter-relacionadas. Em poucas palavras, no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro do pós-guerra, a agricultura se converteu gradativamente num setor subordinado à indústria e por ela transformada. (GRAZIANO DA SILVA, 1982, p. 45)

A necessidade de aumento de produtividade pelo sistema capitalista encontrou no vasto campo brasileiro excelente oportunidade de expansão no que tange ao desenvolvimento de pesquisas com resultados inovadores; à produção industrial de máquinas, equipamentos e veículos agrícolas; à produção química de adubos e defensivos; e ao aumento das exportações. A valorização da terra para cultivos intensivos em capital e com altos rendimentos forçou a saída do pequeno proprietário que morava, trabalhava e sobrevivia da sua roça, ao mesmo tempo em que a legislação trabalhista, aplicada ao trabalhador do campo, quase fez desaparecer o empregado morador da fazenda. A aliança de fatores como estes, adicionada a condições externas favoráveis à entrada de recursos no país e ao consumo de produtos de exportação, provocaram mudanças significativas em parte do campo brasileiro.

Estas mudanças promoveram alterações na relação cidade-campo através do estreitamento de seus laços de dependência recíproca. A integração entre estes espaços se tornou cotidiana, diariamente moradores da cidade vão ao campo trabalhar, diariamente crianças residentes no campo vão à escola na cidade, que por menor que seja, passou a oferecer mais e melhores serviços à população, o campo está sendo modernizado mas continua a ser campo mesmo que mais integrado à cidade.

Um exemplo desta situação foi apresentado por Aguiar (1980) com o caso de Rondonópolis ilustrando o início da ocupação do cerrado no estado de Mato Grosso. Esta cidade foi, durante anos, importante para o avanço das fronteiras agrícola e de ocupação funcionando como uma “boca do mato” tão comum em todo o país por estar no limiar de uma área praticamente intocada, exatamente como apresentado por Deffontaines (1944). Este foi um caso de demonstração da integração de diferentes sistemas produtivos operando em diferentes escalas, fazendo interagir atividades diversas e espacialmente dispersas em um imenso sistema de produção que vai do desmatamento da floresta à exportação do produto final. Processo complexo e que continua a avançar pelo interior do país.

3.3 A emergência do “rurbano”

Nos últimos anos pesquisadores da Unicamp e da Embrapa constituíram

o Projeto Rurbano²⁵ no qual estão estudando as mudanças ocorridas no espaço rural principalmente em termos de trabalho e renda. Os estudos têm mostrado o quanto o trabalhador rural tem deixado de ser agrícola, ou exclusivamente agrícola, para ser multifuncional atuando nos demais setores da economia especialmente no de serviços. Um dos coordenadores do Projeto José Graziano da Silva (1997) referiu-se ao “novo rural brasileiro”, expressão que intitula seu trabalho, para designar o rural moderno que, além de empregar tecnologia de ponta na agropecuária, se diversificou abrigando atividades secundárias e terciárias ligadas ou não à produção agropecuária e extrativista. A constatação dessa nova realidade fez com que o autor afirmasse que não há mais que se distinguir espaços urbanos e rurais no Brasil, para ele o campo se urbanizou.

A escolha do nome do Projeto parece querer indicar a concordância à proposta, tanto de Galpin apresentada no capítulo 1 (SOROKIN E ZIMMERMAN 1931), quanto à de Gilberto Freyre no sentido de que ela está, de fato, se tornando realidade. A partir de sua experiência sobre o estado de Pernambuco, o autor defendera que as situações urbana e rural se fundissem numa só, a rurbana, a partir da transferência de valores urbanos para as áreas rurais e vice-versa.

para uma civilização assim íntegra, complexa, harmônica, em que o rural e o urbano formem uma terceira situação, que se denomine, segundo a adaptação ao português do neologismo "rurbano" criado em língua inglesa por Galpin, rurbana dinamicamente rurbana. (FREYRE, 1956, p. 13)

Esta situação seria obtida a partir da instalação, por governos e

²⁵ Para mais detalhes consultar www.eco.unicamp.br/nea/rurbano

empresas, de indústrias nas áreas rurais para permitir o acesso das famílias aí residentes à cultura urbana. Vislumbrava, assim, o fim de maledicências à falta de capacidade e de iniciativa do homem rural muitas vezes ridicularizado como matuto ignorante, apático e mal educado. Para Freyre (1956) pessoas rurais e urbanas guardavam diferenças, mas não eram, por princípio, melhores ou piores entre si; a rusticidade do campo não tirava de seus moradores qualidades tão ou mais importantes que as dos citadinos.

O Projeto Rurbano da Unicamp analisou informações do IBGE referentes ao período de 1970 a 1991 fazendo com que Graziano da Silva comprovasse, tanto o aumento do trabalho não-agrícola por moradores rurais, quanto o aumento absoluto, embora com redução relativa, do número de moradores urbanos que trabalham em atividades agropecuárias. Nas palavras do autor:

Já em 1970 mais de 12% da população residente na zona rural estava ocupada em atividades não-agrícolas, proporção essa que cresce para cerca de 20% no ano de 1980, atingindo 31,6% em 1990. Ou seja, de cada três pessoas economicamente ativas que residem na zona rural, uma está ocupada em atividades não-agrícolas.

É interessante notar ainda que a proporção da PEA total ocupada em atividades agrícolas caiu de 44,3% para 29% na década de 70 e depois para menos de 23% em 1990. Esse decréscimo relativo das pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias atingiu tanto as pessoas que residiam na zona rural, como as que já residiam nas zonas urbanas. De fato, a proporção de pessoas ocupadas em atividades agropecuárias residentes na zona urbana na década de 70 caiu de 10,1% para 6%, embora em termos absolutos o número de pessoas tenha saltado de 1,7 milhão em 1960 para 2,3 milhões em

1980 e alcançado 2,7 milhões em 1990. (GRAZIANO DA SILVA, 1998, p. 174)

As grandes alterações no campo, resumidamente identificadas como modernização do campo, implicaram em que a tecnologia passasse a ser cada vez mais presente, a ciência mais dedicada à atividade agropecuária, a produção menos dependente da natureza e o trabalho cada vez menos exclusivamente agropecuário. Diante deste novo quadro as famílias residentes em áreas rurais puderam e/ou tiveram que se dedicar a outras tarefas alheias à produção agrícola. Este fenômeno na década de 1970 já era tratado em ambiente acadêmico e recebia a denominação de “agricultura a tempo parcial”. O afastamento de membros dessas famílias que passavam a dedicar horas do seu trabalho às fábricas era interpretado, por alguns autores, de maneira negativa, como um fenômeno de transição que, “no limite, anunciava a definitiva desaparecimento das explorações camponesas na agricultura contemporânea” (ANJOS, 2001).

Kageyama reconstrói “o longo debate histórico acerca desses termos” que envolve ora a renda ora o tempo da família, mostrando que, para alguns autores, não há propriamente substituição de interpretação dado que a “agricultura a tempo parcial” refere-se à jornada de trabalho não integral podendo significar também a “pluriatividade” mas não necessariamente (KAGEYAMA, 1998, p. 516, 517). Entretanto, como este debate não compõe o objetivo deste trabalho, ser-lhe-á extraída apenas uma importante conclusão: a de que é crescente a complementaridade entre as atividades, independentemente do setor econômico no qual vêm sendo historicamente

classificadas. É incontestável que membros das famílias que moram no campo ou em pequenas cidades, cada vez mais, mesclam o exercício das atividades primárias com o das secundárias e terciárias dividindo seu tempo e suas capacidades. De modo geral objetivam manter-se em suas propriedades, aumentar seu rendimento, regulariza-lo, tornar a jornada de trabalho menos árdua ou tentar garantir maior estabilidade econômica para a velhice.

Atualmente, com a agricultura requerendo cada vez menos mão de obra, a pluriatividade é vista, pelos olhos acadêmicos, como um avanço, tanto para a preservação ambiental, quanto para a qualidade de vida. A moradia no campo da família que trabalha na agropecuária garante a manutenção de uma flora que, embora pequena, é diversificada para atender às suas necessidades, ao contrário das lavouras em grandes áreas dedicadas a um único produto e que ainda dependem do uso de defensivos muitas vezes agressivos ao meio ambiente. A melhoria na qualidade de vida se deve ao aumento do orçamento familiar provocado pelos rendimentos rurais não agrícolas que costumam ser maiores que os agrícolas (GRAZIANO DA SILVA, 1997).

O tipo de trabalho partilhado com a agricultura familiar também mudou, se nas primeiras observações a parcialidade se dava com a indústria, atualmente o comércio e, principalmente os serviços, contribuem mais significativamente na absorção das horas trabalhadas. Serviços especialmente dedicados ao lazer dos habitantes das cidades, como hotéis-fazenda, restaurantes com especialidades locais, pousadas, passeios ecológicos e outros tiveram sua oferta aumentada nos últimos anos transformando o campo em prestador de serviços aos moradores da cidade.

A idéia tão cristalizada de que a atividade profissional ligada à indústria,

comércio e serviços era realizada nos espaços urbanos e que as voltadas para a agropecuária ocupava os habitantes rurais, já não responde satisfatoriamente à realidade. Tanto em decorrência da residência urbana de trabalhadores agrícolas quanto pelo desenvolvimento de atividades do setor terciário por moradores rurais, características que, segundo Graziano da Silva, foram uma forte tendência nos anos 1990 nos países desenvolvidos, na América Latina e no Brasil (GRAZIANO DA SILVA, 1997).

As cidades que abrigam mão de obra volante para as grandes propriedades agropecuárias mostram-se perfeitamente integradas ao processo que se desenvolve no seu entorno e fornecem serviços indispensáveis aos trabalhadores como acesso a atendimento médico, educação e sociabilidade. O comércio e os serviços disponíveis nestas cidades são determinados pelas necessidades, tanto da população residente, quanto da produção estabelecida ao seu redor. Face ao avanço e consolidação da capitalização do campo e dos processos decorrentes Santos afirmava no início da década de 1990 que:

Mais que a separação tradicional entre um Brasil urbano e um Brasil rural, há hoje, no País, uma verdadeira distinção entre um Brasil urbano (incluindo áreas agrícolas) e um Brasil agrícola (incluindo áreas urbanas). No primeiro os nexos essenciais devem-se, sobretudo, a atividades de relação complexas e no segundo a atividades mais diretamente produtivas. (SANTOS, 1993, p. 9)

De acordo com o autor ao fenômeno da “fábrica dispersa” se somou o da “fazenda dispersa”. Ampliou-se o trabalho técnico no campo e com ele o consumo de produtos e serviços não só pelas famílias mas, crescentemente, pela produção acarretando o aumento da urbanização, mas não da urbanização nos antigos moldes. As cidades ligadas à agropecuária moderna

devem oferecer máquinas, implementos, componentes, insumos materiais e intelectuais como o agrônomo, o técnico em informática, o especialista em finanças, o piloto de avião, e ainda atender à necessidade de crédito e de administração pública e privada (SANTOS, 1993). Embora o autor destaque o papel das cidades no atendimento às necessidades da produção agropecuária, o trabalho de campo realizado em cidades selecionadas por esta pesquisa a ser apresentado no capítulo 5, percebeu presença muito mais efetiva do atendimento às demandas da população do que da produção.

Dado que o capital e a modernização do campo não são homogeneamente distribuídos acumulam-se enormes diferenças entre as áreas economicamente dinâmicas e as deprimidas como apresentado por Santos:

de um lado, as regiões economicamente mais desenvolvidas do País (aquelas onde o meio técnico-científico se afirma mais fortemente) e, de outro, as regiões deprimidas. Nestas últimas, as demandas do mundo rural são qualitativamente e quantitativamente menores, porque os níveis de renda são baixos e a modernização agrícola é inexistente, pontual ou incompleta, e, desse modo, a cidade preside a uma vida de relações que é ainda próxima do tradicional, através da conhecida dicotomia rural-urbana. (SANTOS, 1993, p. 66)

Há inúmeras razões para que uma região tenha tido seu campo capitalizado e modernizado e outra não, nesta passagem Santos (1993) destacou que as áreas mais vazias, de modo geral, recebem com maior facilidade as inovações do que aquelas nas quais já se havia consolidado um tipo de ocupação e investimentos realizados, e onde tradições e costumes se

tenham estabelecido.

Do exposto, que traduz uma faceta da evolução no Brasil, decorre que as relações cidade-campo se transformaram em duplo movimento. De um lado, a agricultura associada à agroindústria e, de outro a desestruturação de espaços de ocupação mais antiga que se tornaram marginalizados e pouco dinâmicos. Estas situações díspares são encontradas no estado de Minas Gerais, mais especialmente na Zona da Mata e no Triângulo Mineiro regiões que serão objeto de análise mais acurada no próximo capítulo.

4 DISPERSÃO E CONCENTRAÇÃO: UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS REGIÕES DA ZONA DA MATA E DO TRIÂNGULO MINEIRO

O estado de Minas Gerais talvez seja aquele em que melhor se observam, tanto as diferenças do quadro físico, quanto às desigualdades dos quadros social e econômico que caracterizam o Brasil. Estado interiorano e central que, ao fazer divisa com algumas das unidades da federação que vêm protagonizando, por certos períodos históricos, o desenvolvimento do país, troca com elas influências que conformam em cada fração do seu território características diferenciadas.

O norte ligado à região Nordeste faz parte da Sudene e de todos os seus problemas e soluções advindas do clima e da política regionais; a Zona da Mata, na porção sudeste do estado, relaciona-se mais diretamente com o estado e a cidade do Rio de Janeiro; o sul e o Triângulo Mineiro mantêm-se na área direta de influência de São Paulo; e o noroeste confirma-se na esfera de Brasília. “Apenas a área central encontra-se direta e estreitamente ligada à capital Belo Horizonte” (SOARES, 1994, p. 146). Toda esta diversidade torna o estado especialmente interessante à seleção das regiões da Zona da Mata e do Triângulo Mineiro para trabalho empírico, como explicitado na Introdução.

4.1 O peso do passado

Os processos históricos de ocupação espacial das duas regiões selecionadas são muito distintos e, em boa medida, explicam os diferentes arranjos territoriais. A Zona da Mata apresenta seu território recortado em grande número de municípios de pouca extensão territorial e pequena população. O relevo muito acidentado, associado ao tipo de exploração agropecuária em pequenas propriedades com mão de obra familiar, contribuiu fortemente para tal organização territorial. Este tipo de ocupação proporcionou o aparecimento de um grande número de núcleos de povoamento, alguns dos quais ascenderam à categoria de sede municipal, portanto de cidade.

Na região do Triângulo Mineiro, ao contrário, a ocupação, tanto com a agricultura, quanto com a pecuária ocorreu em grandes propriedades. Nesta prevaleceu a utilização de mão de obra contratada e o emprego de máquinas agrícolas favorecido pela suavidade do relevo. Atualmente é comum aos trabalhadores das grandes lavouras residirem nas cidades e irem em ônibus das empresas para os locais de trabalho. Há poucos núcleos de povoamento tendo sido, quase todos, transformados em cidades.

A ocupação da Zona da Mata teve início no século XVIII com a abertura, nos seus primeiros anos, do Caminho Novo visando direcionar o escoamento de ouro das minas gerais para a cidade do Rio de Janeiro, abandonando o antigo caminho paulista. Em sentido inverso, atendia ao suprimento de escravos e todo o tipo de artigos que a região aurífera demandava. Foram implantados, ao longo do percurso, postos para a fiscalização do ouro e

ranchos para o abastecimento de gêneros alimentícios de que necessitavam os homens e os animais (VALVERDE, 1958).

Alguns destes estabelecimentos originaram núcleos de povoamento que, anos mais tarde, foram transformados em cidades. Dos postos de controle na região foram identificados, por exemplo, o Registro do Campo, que deu origem à cidade de Barbacena, e Matias Barbosa no sul da região próximo à divisa com o Rio de Janeiro. A pecuária e a produção de alimentos que se desenvolveram ao longo do caminho foram as atividades econômicas que se mantiveram ao término da exploração mineral em finais do século XVIII.

O cultivo de café foi introduzido nas primeiras décadas do século XIX em fazendas escravocratas cujas sedes, terreiro, senzala e demais construções ocupavam o fundo dos vales junto aos rios e as plantações se estendiam pelas encostas. Para escoar a produção estenderam-se os trilhos das estradas de ferro ligando a região ao porto do Rio de Janeiro. O acúmulo de capital na segunda metade do século XIX proporcionado pela produção cafeeira, aliado à proximidade ao Rio de Janeiro, estimulou a construção em 1861 da primeira rodovia pavimentada do país, a estrada União e Indústria, por Mariano Procópio, industrial de Juiz de Fora. Valendo-se do traçado do antigo Caminho Novo a estrada, moderna para sua época, acentuava a articulação entre essa área e a cidade do Rio de Janeiro. Estudos como os de Valverde (1958) e Geiger et al (1963) apontam para a influência, sobre a região, exercida pela então capital federal. As melhorias da rede de transportes e dos meios de comunicação foram decisivas para a estruturação da região e de sua vinculação ao Rio de Janeiro.

Em 1887 e 1889 foram fundados dois bancos na região, o Banco Territorial e Mercantil de Minas Gerais e o Banco de Crédito de Real, ambos ligados à economia agroexportadora regional (LAMAS, SARAIVA e AMILCO, 2003). Um vigoroso processo de industrialização ocorreu em Juiz de Fora naquele final de século justificando a construção, em 1889, da usina de Marmelos, primeira hidrelétrica da América do Sul, no rio Paraibuna que visava o fornecimento de energia às tecelagens de Bernardo Mascarenhas, construtor da usina, e à cidade de Juiz de Fora.

A forte ligação à cidade do Rio de Janeiro, que oferecia mercado consumidor e porto exportador, favorecia a produção de café, açúcar, aguardente, carne, leite e derivados, gêneros alimentícios em geral, mas principalmente têxteis gerando muitos empregos, principalmente para a mão de obra feminina. Como mostrou Geiger et al (1963) fábricas de tecidos de algodão foram instaladas em fazendas ou em pequenos povoados, criando ou expandindo pequenos núcleos de concentração populacional. Ao final do século XIX houve expressivos aportes de capital local em fábricas, transporte, energia e demais tecnologias disponíveis.

No início do século XX as encostas da região de Juiz de Fora eram ocupadas por gado de corte e de leite, substituição atribuída mais ao empobrecimento dos solos do que à abolição da escravatura em 1888. As lavouras de café neste período haviam sido deslocadas para o norte da Zona da Mata ocupando a região de Muriaé e Carangola. Na porção sul nas primeiras décadas do século XX prosperou a produção de leite e a indústria de laticínios com a região se firmando como a bacia leiteira da cidade do Rio de Janeiro (VALVERDE, 1958 e 1964).

Em 1928 foi inaugurada a Escola Superior de Agricultura e Veterinária no município de Viçosa, posteriormente transformada na Universidade Rural do Estado de Minas Gerais e atualmente denominada Universidade Federal de Viçosa (UFV) (UFV, 2005). Em 1935 na cidade de Juiz de Fora foi fundada a Escola Agrícola Cândido Teixeira Tostes, atualmente denominada Instituto de Laticínios Cândido Tostes que visa o processamento, ensino e pesquisa ligados aos laticínios. Segundo o atual diretor, provavelmente em todos os laticínios do Brasil há um ex-aluno da escola²⁶. As duas instituições de ensino gozam de excelente reputação nos meios acadêmicos aos quais se destinam, entretanto, no campo produtivo da região de Juiz de Fora, que foi objeto de pesquisa empírica, parecem não desempenhar papel de destaque junto aos atuais produtores agropecuários. Nenhuma das duas escolas foi mencionada pelos entrevistados desta região como geradora de alguma melhoria técnica produtiva, o foi, porém, na região do Triângulo Mineiro onde um laticínio funciona a partir da formação obtida no Instituto Cândido Tostes.

Essa ausência de referência local pode traduzir o papel para além da região que este centro ainda desempenha. A capacitação de técnicos foi presidida por uma perspectiva nacional ampliando a projeção de Juiz de Fora como prestadora de serviços. O esgotamento dos solos, com o conseqüente declínio das atividades agrícolas na Zona da Mata, diminui os efeitos dessa capacitação na região. De um modo paradoxal a dinâmica da modernização não se traduziu em melhorias diretas na Zona da Mata e principalmente em Juiz de Fora, cidade já, em grande parte, submetida à dinâmica industrial.

²⁶ Entrevista com o Professor Gerson Occhi, diretor do Instituto de Laticínios Cândido Tostes, realizada em 20.10.2006.

A penetração na região do Triângulo Mineiro foi iniciada pelos bandeirantes em busca de índios, ouro e diamantes no século XVII. Embora a grande maioria dos acampamentos de garimpo fosse abandonada ao fim da exploração sem deixar qualquer construção, houve aqueles que, por terem oferecido riquezas por mais tempo, propiciaram alguns poucos e precários núcleos populacionais. Na área desbravada, então pertencente à capitania de São Vicente, foram instaladas fazendas de gado que contavam com a existência de alguns arraiais originados da mineração. O deslocamento feito através dos rios, caminhos naturais, deu a Uberaba, então arraial da Capelinha, papel de destaque como entreposto comercial devido à proximidade ao rio Grande.

A exploração mais sistemática de ouro e diamantes em Goiás acabou por conformar um caminho de tropas de mulas pelo Triângulo Mineiro ligando as minas goianas a São Paulo. Dos pousos para abastecimento das tropas surgiram núcleos populacionais fixos como Uberaba. O estabelecimento da população levou à ocupação da área com a criação de gado posto que os solos, em geral arenosos, eram considerados impróprios à agricultura (EGLER, E., 1953). Um dos principais produtos transportados era o sal, item fundamental para a manutenção e desenvolvimento da criação de bovinos que, com o cultivo de cereais, especialmente o arroz, nas margens férteis dos rios, se constituiu na base econômica da região. A farta disponibilidade de terras e o relevo suave, associados ao tipo de exploração agropecuária, favoreceram a constituição de grandes estabelecimentos rurais como padrão fundiário regional.

O sistema ferroviário de todo o sudeste do Brasil fora organizado a partir da economia do café, seu principal produto de exportação, ligando as regiões produtoras aos portos. No início do século XX a Zona da Mata era servida pelas Estradas de Ferro Leopoldina e Central do Brasil que a ligavam a Belo Horizonte e ao centro político e econômico do país, o então Distrito Federal, atual município do Rio de Janeiro com seu porto exportador.

No Triângulo Mineiro os trilhos da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro chegaram, na década de 1880, a Uberaba e na década seguinte a Uberlândia, então denominada Uberabinha, e a Araguari. A ferrovia propiciou maior integração entre os estados de Minas Gerais, Goiás e São Paulo facilitando o escoamento da ainda modesta produção agropecuária do sul de Goiás e do Triângulo Mineiro para o estado de São Paulo. O relacionamento entre estes era de tal forma estreito que levou Pierre Monbeig a afirmar que:

Em todo o Triângulo Mineiro, em todo o sul e sudoeste de Goiás, até o leste de Mato Grosso, tudo o que se consome vem de São Paulo, e tudo o que se pode exportar vai para São Paulo. (MONBEIG, 1949, p. 738)

Além da função econômica, este ramal da Alta Mogiana atendia a um projeto político já enunciado na Constituição Federal de 1891: a transferência da capital para a parte central do país. Mais do que o trem, entretanto, foi o uso do caminhão que integrou mais intensamente as cidades de Uberaba e Uberlândia a São Paulo. Ainda segundo Pierre Monbeig:

A via férrea, atualmente com término em Anápolis, é insuficiente: seu traçado não permite rapidez, sua falta de material rodante é proverbial. [...] De vinte anos para cá, a estrada e o caminhão transformaram as condições de vida e de economia de toda essa zona do Brasil. [...] Até 1920-25, o carro de boi era o único meio de

transporte utilizado em Goiás e no Triângulo Mineiro, sua substituição pelos pesados caminhões Ford e Chevrolet foi rápida e teve curiosas conseqüências. [...] Antes da era do caminhão tudo que se destinava ao sertão oriental de Mato Grosso ia pela via férrea até Campo Grande, depois em carros de boi, passando por Coxim, que era uma etapa importante, mas logo que foram abertas pistas para automóveis em Goiás, o deslocamento da corrente do tráfico foi imediato, para lucro das cidades do Triângulo Mineiro. E esse tráfico rodoviário se beneficiou com a descoberta de novos terrenos diamantíferos às margens dos afluentes do Araguaia em Mato Grosso. Duas cidades lucraram particularmente com essa reviravolta dos transportes: Uberaba e Uberlândia. (MONBEIG, 1949, p.738, 739)

Os terrenos planos e a vegetação esparsa do cerrado favoreceram a utilização dos caminhões, sabidamente mais ágeis que os trens, dada a possibilidade de alterações dos trajetos, mas, segundo Monbeig (1949) mais rápidos também. Fortalecia-se assim mais um laço da ligação entre o estado de São Paulo e o Triângulo Mineiro através da utilização, cada vez mais intensa, de caminhões e automóveis cujas primeiras montadoras vieram todas a ser instaladas na capital paulista e em municípios vizinhos.

As evoluções das duas regiões foram, portanto, bem distintas tendo cada uma recebido diferentes influências, a Zona da Mata na esfera da cidade do Rio de Janeiro, enquanto esta foi suficientemente dinâmica, e o Triângulo Mineiro na área de influência do estado de São Paulo cuja importância continua a se expandir para o norte, de leste a oeste, do país. Para avaliação da história recente das regiões selecionadas tomou-se a década de 1950 como base assumindo sua função de marco delimitador do vigoroso processo de transformações pelas quais passou o país em geral e as regiões selecionadas em particular. Decisão reforçada pela disponibilidade de informações

oferecidas pela exuberante obra do IBGE publicada entre 1957 e 1960, e reeditada em 2000, a Enciclopédia dos Municípios.

4.2 Os anos 1950: modernização, urbanização e industrialização

Ao final da década de 1950 a Zona da Mata apresentava valores muito mais expressivos que o Triângulo Mineiro quanto ao total de municípios e de população, entretanto conservava a predominância da população rural. O Triângulo Mineiro, ao contrário, teve nos anos 50 o maior aumento de população total (55%) e a transformação da predominância rural em urbana como mostra a tabela 2. Sua posição privilegiada, entre a crescente industrialização paulista e a então futura capital federal, em construção, contribuiu significativamente para este aumento populacional.

A tabela 2 apresenta a evolução das populações total e urbana, assim como do número de municípios entre 1940 e 2000 para as duas regiões selecionadas. A Zona da Mata sempre teve, ao longo do período considerado, maior número de municípios e menor proporção de população urbana que o Triângulo Mineiro indicando a importância da residência rural na Zona da Mata.

Tabela 2 – População total e urbana e número de municípios nas regiões selecionadas em anos censitários

Ano censitário	População total (mil hab.)		População urbana (%)		Número de municípios	
	Zona da Mata	Triângulo Mineiro	Zona da Mata	Triângulo Mineiro	Zona da Mata	Triângulo Mineiro
1940	1.176	295	27	33	48	13
1950	1.310	339	30	35	61	19
1960	1.529	526	36	52	85	23
1970	1.574	686	49	63	126	30
1980	1.639	900	61	81	126	30
1991	1.847	1.082	69	87	126	30
2000	2.031	1.280	77	91	142	35

Fonte – IBGE. Censos Demográficos.

O aumento do número de municípios na Zona da Mata na década de 1950, com 24 novas unidades, foi muito superior ao do Triângulo Mineiro, com apenas 4 municípios a mais. O conseqüente aumento do total de cidades na Zona da Mata não se refletiu, entretanto, em significativa expansão da população urbana, que apresentou variação apenas de 30% para 36% da população total. No Triângulo Mineiro, ao contrário, esta década proporcionou alto crescimento da população urbana que de 35% passou a 52% em relação à total.

Em ambas as regiões predominava, dentre a mão de obra masculina, a ocupação em atividades agropecuárias com o mesmo percentual de 64% dos homens de 10 anos e mais. Considerando que 52% da população do Triângulo Mineiro em 1960 era urbana havia 48% de população rural. Mesmo reconhecendo que, de modo geral, o percentual masculino na população rural costuma ser maior que o feminino, a proporção de 64% dos homens de 10 anos e mais dedicados a estas atividades é muito maior que os 48% da

população rural total do Triângulo Mineiro. Estes valores apontam para a existência, já na mudança da década de 1950 para 60, de trabalhadores destas atividades residindo em áreas urbanas e já fazendo com que “a população agrícola fosse maior que a rural” (SANTOS, 1993). Neste caso as áreas urbanas referem-se muito mais a cidades do que a vilas, posto que em 1960 havia apenas cerca de 10 mil habitantes urbanos residindo nas 20 vilas existentes, enquanto os quase 263 mil urbanos restantes moravam nas 22 cidades.

Na Zona da Mata, ao contrário, como mostrou a tabela 2, o aumento de 39% no número de municípios, correspondente às 24 novas unidades, ocorreu ao mesmo tempo em que houve um aumento de apenas 17% da população urbana, indicando que muitas das novas cidades eram vilas antes da emancipação. A comparação entre os 63% de população rural e os 64% dos homens de 10 anos e mais dedicados à agropecuária e a silvicultura indica que na Zona da Mata em 1960 os trabalhadores envolvidos com estas atividades residiam na área rural.

O número de municípios, muito maior na Zona da Mata, em tese proporcionaria à região mais núcleos de organizações políticas como as estruturas locais dos partidos, especialmente em períodos democráticos como o que o país vivia nessa época, assim como núcleos administrativos como as secretarias setoriais dos municípios. A existência de um prefeito em cada cidade propicia algum nível de organização em partidos ou forças políticas que, de algum modo, forneceria aos moradores maior inserção política. A presença de uma prefeitura implica na oferta, ou ao menos na intermediação, de alguns serviços prestados pelo Estado como acesso a documentos, a pagamentos de

tributos, a uma estrutura cível proporcionada pela presença do Estado. Em cada município há um conjunto de funcionários cujos salários recebidos originam-se, principalmente em pequenos municípios, de recursos transferidos de outras esferas governamentais e seriam supostamente gastos na própria cidade, fazendo girar a economia local. A população da Zona da Mata era, portanto, ao menos em termos teóricos, muito mais bem servida que a do Triângulo Mineiro, entretanto estes supostos serviços parecem não ter sido convertidos em melhoria econômica para a população.

Nessa época a maior parte das matas da Zona da Mata já havia sido substituída pela lavoura cafeeira, que ocupava lugar de destaque na economia regional, seguido pelo milho em todas as microrregiões, exceto na de Ubá onde o fumo se destacava. Na pecuária o gado bovino leiteiro, seguido pelo suíno, representava o rebanho de maior importância. O café, apesar de já estar cedendo área à pecuária leiteira, ainda era a atividade mais relevante.

As principais indústrias eram as ligadas à produção de leite, café e algodão, como: leite pasteurizado, manteiga, queijos, creme de leite, café moído, fiação, tecidos e malharia. Havia ainda fábricas de papel, açúcar, serrarias, beneficiamento de arroz, fumo de corda, curtume, móveis, calçados e outras. Fazia-se também extração de mármore, caulim, mica e feldspato e ainda a lapidação de diamantes (IBGE, 2000).

No Triângulo Mineiro dos anos 50 a principal cultura era a do arroz, que representava em média 61% da produção agrícola dos municípios, seguida pela do milho na maioria dos municípios, havia também produção considerável de café, feijão, algodão, mandioca, laranja e banana. A produtividade agrícola

era alta, relativamente ao estado de Minas Gerais, e em alguns municípios a lavoura já era mecanizada com tratores e colhedoras de arroz.

Apesar do desenvolvimento da agricultura, estava na pecuária a principal fonte econômica com grande destaque no cenário estadual. O gado bovino ocupava as maiores extensões de terras, embora o suíno e eqüino também guardassem importância. Criado extensivamente em latifúndios o rebanho bovino de alta qualidade recebia aprimoramento de linhagem e de métodos de criação, era exportado para frigoríficos e charqueadas de diversos municípios dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Paraná. Havia leilões de gado e uma feira anual que atraía pessoas de todo o Brasil e do exterior. A expressiva produção de leite era, além de consumida localmente, beneficiada em laticínios produzindo creme, manteiga e queijo para consumo local e exportação.

A produção industrial do Triângulo Mineiro nos anos 50 compreendia principalmente o beneficiamento de produtos de origem animal e vegetal como banha, charque, calçados, selarias, laticínios, arroz, algodão, móveis e tecidos (IBGE, 2000).

Dos 86 municípios da Zona da Mata 49 eram servidos por, pelo menos, uma das estradas de ferro, Central do Brasil e Leopoldina. Nenhum dos municípios dispunha de aeroporto não contando, portanto, com linhas aéreas regulares, mas em 13 deles havia campos de pouso. No Triângulo Mineiro dos 20 municípios apenas 2, Araguari e Uberlândia, eram servidos por ferrovia da Estrada de Ferro Goiás. As cidades de Uberlândia, Uberaba e Araguari contavam com linhas aéreas regulares, além destas, a cidade de Ituiutaba

também possuía aeroporto, enquanto apenas outros três municípios dispunham de campos de pouso (IBGE, 2000).

O fato de mais da metade dos municípios da Zona da Mata serem servidos por ao menos uma estrada de ferro aponta para a grande integração da região ao então core nacional, o Distrito Federal atual município do Rio de Janeiro. No Triângulo Mineiro, ao contrário, enquanto dois municípios eram servidos por ferrovias, quatro dispunham de aeroportos. Fatores como a suavidade do relevo, as grandes distâncias, a falta de infra-estrutura decorrente do pequeno número de cidades e indícios de concentração de renda, provavelmente, contribuíram fortemente para esta ocorrência. Na Zona da Mata ao contrário, o relevo acidentado, as muitas cidades e vilas, a proximidade aos grandes centros e sua densa malha rodoviária e ferroviária não justificavam a proliferação de aeroportos.

O montante de veículos era mais expressivo no Triângulo Mineiro, principalmente quanto aos dedicados ao trabalho como caminhões e camionetas, como mostra a tabela 3. O número de veículos se destaca ainda mais no Triângulo Mineiro quando ponderado com o montante populacional. Apenas o número de ônibus era, em termos absolutos, maior na Zona da Mata, transporte usado para pessoas e não ligado à época à produção agropecuária.

Tabela 3 – Número de veículos por tipo, segundo as regiões selecionadas

Veículos	Zonada Mata		Triângulo Mineiro	
	número	pessoas/veículo	número	pessoas/veículo
Automóveis	4.066	376	4.578	115
caminhões e camionetas	4.555	336	6.820	77
Ônibus	455	3.361	387	1.359

Fonte – IBGE. Enciclopédia dos Municípios, 2000, vol.14.

Em ambas as regiões havia municípios que concentravam esses veículos, na Zona da Mata, principalmente o de Juiz de Fora, mas também Além Paraíba, Cataguases, Leopoldina, Ponte Nova, Ubá, Viçosa, Carangola, Muriaé, Manhuaçu e Manhumirim. No Triângulo Mineiro esta concentração se dava em Uberlândia, Ituiutaba, Araguari, Uberaba, Campina Verde, Frutal, Itapagipe e Prata.

Os estabelecimentos comerciais na Zona da Mata, tanto atacadistas quanto varejistas, eram fortemente concentrados no município de Juiz de Fora, que respondia por 27% dos estabelecimentos atacadistas e por 19% dos varejistas. No Triângulo Mineiro esta concentração ocorria nas cidades de Uberlândia, Uberaba, Frutal e Prata, embora em menor proporção que em Juiz de Fora. A enorme diferença entre os números de estabelecimentos comerciais decorre das diferenças de montante populacional e de número de cidades, vilas e povoados entre as regiões, mas ressalta o quanto a população da Zona da Mata era mais dispersa e até mais bem servida que a do Triângulo Mineiro.

Quadro 5 – Estabelecimentos comerciais e bancários nas regiões selecionadas

Tipos de estabelecimentos	Zona da Mata	Triângulo Mineiro
Estabelecimentos comerciais atacadistas	1.129	445
Estabelecimentos comerciais varejistas	13.644	5.754
Matrizes bancárias	7	1
Agências bancárias	188	42
Correspondentes bancários	124	10

Fonte – IBGE. Enciclopédia dos Municípios, 2000, vol.14.

As matrizes de bancos estavam distribuídas em 6 cidades da Zona da Mata: duas em Juiz de Fora e uma em Rio Preto, Ponte Nova, Rio Pomba,

Visconde do Rio Branco e Mirai. No Triângulo Mineiro a única matriz bancária localizava-se na cidade de Uberaba. As agências bancárias da Zona da Mata estavam distribuídas por 46 municípios, e os correspondentes bancários por outros 56 municípios. No Triângulo Mineiro todas as agências bancárias se concentravam nas 8 maiores cidades e os correspondentes bancários em mais 10 municípios (IBGE, 2000).

Não se dispõe de informações quanto ao volume de recursos movimentados para se inferir sobre a capacidade de acumulação de capital e de geração de riqueza das regiões. O número de matrizes bancárias aponta para grande acúmulo de capital na Zona da Mata, mas não se pode dizer o contrário sobre o Triângulo Mineiro a partir apenas da quantidade de matrizes. O número de agências e de correspondentes bancários na Zona da Mata indica a necessidade de multiplicação de pontos de atendimento para alcançar a população distribuída nas muitas cidades, vilas, povoados e fazendas. A concentração da população do Triângulo Mineiro em poucas cidades torna desnecessária tal reprodução de estabelecimentos quer bancários, quer comerciais.

Ao final da década de 1950 no estado de Minas Gerais 38% da população de 10 anos e mais sabia ler e escrever, média estadual de valor inferior ao das regiões da Zona da Mata e do Triângulo Mineiro, como mostra o quadro 6. A distribuição entre a situação urbana, somada à suburbana, apresentava valores percentuais superiores para o Triângulo Mineiro, provavelmente devido à maior concentração da população em menor número de cidades. A proporção de crianças em idade escolar matriculadas nas

escolas locais era semelhante nas duas regiões mas assustadoramente baixa para os padrões atuais.

Quadro 6 – Alfabetização, matrículas e número de cursos nas regiões selecionadas

Ensino	Zona da Mata	Triângulo Mineiro
Alfabetização de pessoas com 10 anos e mais (%)	44	43
Alfabetização de pessoas com 10 anos e mais, na área urbana (%)	45	54
Alfabetização de pessoas com 10 anos e mais, na área rural (%)	23	29
Crianças em idade escolar matriculadas (%)	44	42
Curso ginásial	14	9
Supletivo	2	3
Cursos secundários	33	11
Cursos comerciais	18	4
Cursos industriais	1	1
Pedagógico	16	0
Contabilidade	2	2
Datilografia	7	2
Técnico de agricultura	2	0
Superior de agricultura	1	0
Superior de veterinária	1	0
Enfermagem	1	0
Música	3	0
Pilotagem	1	1

Fonte – IBGE. Enciclopédia dos Municípios, 2000, vol.14.

Os cursos mais comuns como ginásial e os secundários estavam concentrados nas cidades de maior porte populacional à época. A Zona da Mata dispunha de maior quantidade de cursos, o que é razoável dado o espraiamento de sua população, mas também de maior diversidade sugerindo

que a região valorizava o ensino. O Triângulo Mineiro não dispunha de nenhum curso ligado diretamente à produção agropecuária, ao contrário da Zona da Mata que já contava com a atual Universidade de Viçosa, forçando seus jovens de posses a estudarem provavelmente em São Paulo ou na própria Viçosa. Os cursos de pilotagem não estavam nas cidades principais, mas em Visconde do Rio Branco na Zona da Mata e em Ituiutaba no Triângulo Mineiro.

A Zona da Mata possuía, em fins dos anos 50, maior número de todos os equipamentos urbanos associados à cultura, como cinemas, bibliotecas, jornais ou periódicos e tipografias. Possuía também aparelhos telefônicos em maior quantidade que o Triângulo Mineiro.

Quadro 7 – Equipamentos urbanos disponíveis nas regiões selecionadas

Equipamentos urbanos	Zona da Mata	Triângulo Mineiro
Hospitais	49	39
hotéis e pensões	233	198
cinemas	75	26
bibliotecas	126	51
Aparelhos telefônicos	8.838	2.254
Jornais diários ou periódicos	154	12
Tipografias	54	30

Fonte – IBGE. Enciclopédia dos Municípios, 2000, vol.14.

Ao final da década de 1950 a Zona da Mata dispunha de boa infraestrutura apoiada pelas lavouras de café e secundariamente de algodão, por uma industrialização crescente em Juiz de Fora com força, mas não exclusividade, dos têxteis e pela pecuária leiteira com seus laticínios abastecendo diariamente o grande mercado do Rio de Janeiro. Este quadro

confortável apontava para um desenvolvimento contínuo e bem estruturado, o qual, entretanto, não se concretizou como apresentará o próximo item.

O Triângulo Mineiro nesta mesma época apresentava grande ebulição: a população crescendo rapidamente e deslocando-se para as cidades; o aumento do trânsito de mercadorias, ordens e pessoas entre a crescente industrialização paulista e a nova capital sendo construída em Brasília; a mecanização da lavoura dando os primeiros passos; o cuidado com a melhoria do gado já sendo uma realidade. Muitos acontecimentos a um só tempo, trabalhos sendo gerados a partir de outros trabalhos, oportunidades surgindo sobre outras oportunidades, situação que remete à concepção teórica de Jacobs (1975) segundo a qual cidade é o local capaz de gerar crescimento econômico a partir de sua própria economia local. No Triângulo Mineiro dos anos 50 não foi exatamente a partir da própria economia, mas aproveitando oportunidades que se lhe surgiram.

Nesta década de 1950 as organizações dos espaços de cada uma das regiões refletiam os efeitos das estruturas econômicas implantadas, muito mais complexas na Zona da Mata que no Triângulo Mineiro. Os indicadores e variáveis considerados permitiram evidenciar estas estruturas em diversos aspectos como na infraestrutura de transportes, na educação, no comércio e na oferta de serviços bancários, por exemplo. As bases econômicas associadas aos recortes territoriais mais abundantes na Zona da Mata pareciam garantir-lhe estruturas econômicas e políticas mais bem montadas propiciando-lhe melhores possibilidades de desenvolvimento futuro.

4.3 Décadas de 1960 e 70: a capitalização do campo com efeitos diferenciados na Zona da Mata e no Triângulo Mineiro

A transferência da capital federal para Brasília em 1960 marcou o início da decadência econômica da cidade do Rio de Janeiro com a retirada, que se estenderia por toda a década, das embaixadas, ministérios e da maior parte dos órgãos federais. A elevação à categoria de estado da Guanabara amenizou a possível crise financeira, entretanto a fusão com o estado do Rio de Janeiro em 1975 causou danos dos quais o município ainda não se recuperou. Áreas, como a Zona da Mata de Minas Gerais, que tinham sua economia atrelada à desta cidade, foram igualmente muito prejudicadas.

A capital paulista, ao contrário, confirmava seu processo de industrialização iniciado nas décadas anteriores e se estabelecia, com cada vez mais firmeza, no papel de centro econômico nacional expandindo sua influência por quase todo o território nacional e especialmente pela região do Triângulo Mineiro.

O ano de 1963 foi especialmente profícuo em emancipações municipais em todo o país, nas regiões da Zona da Mata e do Triângulo Mineiro concentrou todas as instalações de novos municípios da década. Na Zona da Mata onde já havia 85 municípios outros 41 foram emancipados. No Triângulo Mineiro, que contava com 23 municípios, apenas 7 novos foram instalados (IBGE/DGC/DETRE, 2002).

Este aumento do número de cidades não significou respectivo incremento no montante de população urbana na Zona da Mata posto que todas as novas cidades já eram vilas nos seus municípios de origem. Aumento

da população urbana por força de lei houve com a criação de 17 distritos na década de 1960, os quais, em toda a Zona da Mata, elevaram à condição urbana 6.445 pessoas. Dos 7 municípios emancipados nesta década no Triângulo Mineiro dois não eram vilas em 1960 elevando a população urbana em 4.597 pessoas, também contribuiu para este aumento a criação de 4 distritos em municípios antigos acrescentando 2.105 habitantes ao total urbano da região entre 1960 e 70. Esta análise mostra o quão diminuta é a contribuição para o incremento da população urbana advinda da emancipação municipal. No período em que o Triângulo Mineiro teve sua população urbana aumentada em 158 mil pessoas como mostra a tabela 4 a seguir, menos de 7.000 foram decorrentes de criações de municípios e distritos.

A tabela 4 apresenta os valores de população total, urbana e rural para as regiões selecionadas nos anos censitários de 1940 a 2000 e suas respectivas variações absolutas e relativas. Entre 1960 e 1970, apesar do grande aumento do número de municípios, as populações urbanas nas duas regiões cresceram menos que na década anterior em que nenhum município fora emancipado na Zona da Mata e apenas um o fora no Triângulo Mineiro.

Tabela 4 - População em valor absoluto e variação relativa, para as regiões selecionadas, segundo anos censitários

População	Ano	Zona da Mata			Triângulo Mineiro		
		valor absoluto (mil hab.)	variação absoluta (mil hab.)	variação relativa	valor absoluto (mil hab.)	variação absoluta (mil hab.)	variação relativa
Total	1940	1.176			295		
	1950	1.310	135	0,11	339	43	0,15
	1960	1.538	228	0,17	526	187	0,55

	1970	1.574	36	0,02	686	160	0,30
	1980	1.639	65	0,04	900	214	0,31
	1991	1.847	208	0,13	1.082	182	0,20
	2000	2.031	184	0,10	1.280	198	0,18
Urbana	1940	314			97		
	1950	390	77	0,24	119	22	0,22
	1960	570	179	0,46	273	154	1,29
	1970	778	209	0,37	431	158	0,58
	1980	996	218	0,28	727	296	0,69
	1991	1.278	282	0,28	946	219	0,30
	2000	1.557	279	0,22	1.171	225	0,24
Rural	1940	862			198		
	1950	920	58	0,07	220	22	0,11
	1960	969	49	0,05	253	33	0,15
	1970	796	-173	-0,18	255	2	0,01
	1980	643	-153	-0,19	173	-82	-0,32
	1991	569	-74	-0,11	136	-37	-0,22
	2000	474	-95	-0,17	109	-26	-0,20

Fonte – IBGE. Censos Demográficos 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

Da análise da tabela 4 destaca-se que o crescimento da população total nas regiões selecionadas decorreu em todo o período considerado do incremento urbano, mesmo quando, nas primeiras décadas, ainda havia elevação da população rural. A partir das décadas de 60, para a Zona da Mata, e de 70, para o Triângulo Mineiro, passou a se verificar diminuição em valores absolutos da população rural em montantes sempre inferiores à elevação da população urbana indicando a possibilidade de absorção pelas cidades e vilas na própria região das famílias que deixavam a área rural.

Na década de 1960 o Governo Federal estimulou a erradicação de cafezais considerados improdutivos²⁷ afetando fortemente a Zona da Mata de onde foram retirados cerca de 43% do total dos cafezais do estado de Minas Gerais. Este fato contribuiu decisivamente para a redução em números absolutos do montante populacional na área rural, devido a liberação de grandes contingentes de mão de obra gerando esvaziamento econômico da região (IBGE, 1977).

Além das conseqüências da erradicação dos cafezais a região sofreu, como toda a área rural brasileira, outro estímulo à perda de população: a exigência, por parte do governo federal, do uso da legislação trabalhista no campo a partir de 1963 com Estatuto do Trabalhador Rural e, posteriormente, em 1964 com o Estatuto da Terra. Por falta de instrumentos de implementação e fiscalização adequados essas leis, que pretendiam proteger o trabalhador rural, atuaram em sentido oposto.

A substituição do café foi feita, em grande parte, pela pecuária devido ao menor emprego de mão de obra, aos razoáveis lucros e ao fácil acesso de seus produtos aos grandes mercados metropolitanos face à infra-estrutura de transportes existente. A pecuária como atividade pouco absorvedora de mão de obra reduzia os encargos financeiros e os problemas trabalhistas para o empresário rural.

No Triângulo Mineiro, a década de 1950, registrou o maior aumento relativo da população total, 55%, concentrado nas áreas urbanas, onde

²⁷ Sobre este tema recomenda-se a leitura da Tese de Livre Docência da Professora Bertha Becker (1969), **O norte do Espírito Santo, região periférica em transformação**, que aborda o processo de erradicação de cafezais na década de 1960 no Espírito Santo, particularmente no município de Pancas.

alcançou 129%, enquanto as áreas rurais apresentaram população apenas 15% superior. No ano de 1960 a população urbana já superava a rural em cerca de vinte mil habitantes impulsionada, em grande parte, pelos fluxos de pessoas, materiais e recursos que atravessaram a região em direção ao centro do país com a construção de Brasília e a ocupação do cerrado.

Os anos 60 confirmaram a opção pelo aprimoramento na qualidade dos rebanhos com a adoção preferencial dos fazendeiros de Uberaba pelo gado zebu com matrizes trazidas diretamente da Índia, pela comercialização de reprodutores de raça pura e pela introdução do uso de pastos plantados (BESSA, 2007). A pecuária leiteira também foi estimulada pelo aumento da demanda proveniente do crescimento das cidades na região.

O arroz se manteve como principal produto agrícola, com expressiva mecanização, seguido por outros cereais, pelo milho associado à criação de suínos, e pelo amendoim e algodão cujas lavouras eram expandidas com características comerciais. A instalação de grandes frigoríficos em Uberlândia deu novo dinamismo à tradicional atividade pecuária de corte que, passando a exportar carne congelada e produtos derivados, alcançou ela própria mercados mais distantes como as grandes metrópoles, ao invés de destinar seu produto *in natura* aos frigoríficos de Barretos e de outras cidades paulistas.

Enquanto a década de 1960 representou para a Zona da Mata grandes perdas que, decorrentes de diferentes processos, geraram redução na produção e na população, para o Triângulo Mineiro representou grandes ganhos de população urbana e de produtividade com ciência e tecnologia voltadas à produção agropecuária comercial em larga escala.

A associação entre as dinâmicas econômica, demográfica e territorial alicerça a forma identificada por esta pesquisa como a melhor maneira de acompanhar e compreender a evolução espacial das regiões selecionadas, uma vez que possibilita perceber as mudanças ocorridas no campo e na cidade, tanto no que diz respeito à expansão e retração destes espaços em decorrência da emancipação de municípios, quanto no que se refere ao desenvolvimento das atividades econômicas que, em última instância, são quem mais contribuem para o direcionamento e fixação da população em um e outro espaço.

Na década de 1970 as emancipações municipais foram estancadas em todo o país devido às significativas alterações na política e na legislação federal que regulava a matéria. A criação de distritos, no entanto, permaneceu fora da alçada federal e nas regiões em questão foram criados 11 novos distritos com as respectivas vilas: 6 na Zona da Mata, que levaram cerca de 3.500 pessoas à categoria urbana, e 5 no Triângulo Mineiro, transferindo pouco mais de 9.900 pessoas do montante rural para o urbano. A partir de 1970, como mostra o gráfico 2, tanto a Zona da Mata quanto o Triângulo Mineiro, mantiveram o comportamento de crescimento da população total determinado pela urbana com permanentes reduções em termos absolutos da população rural.

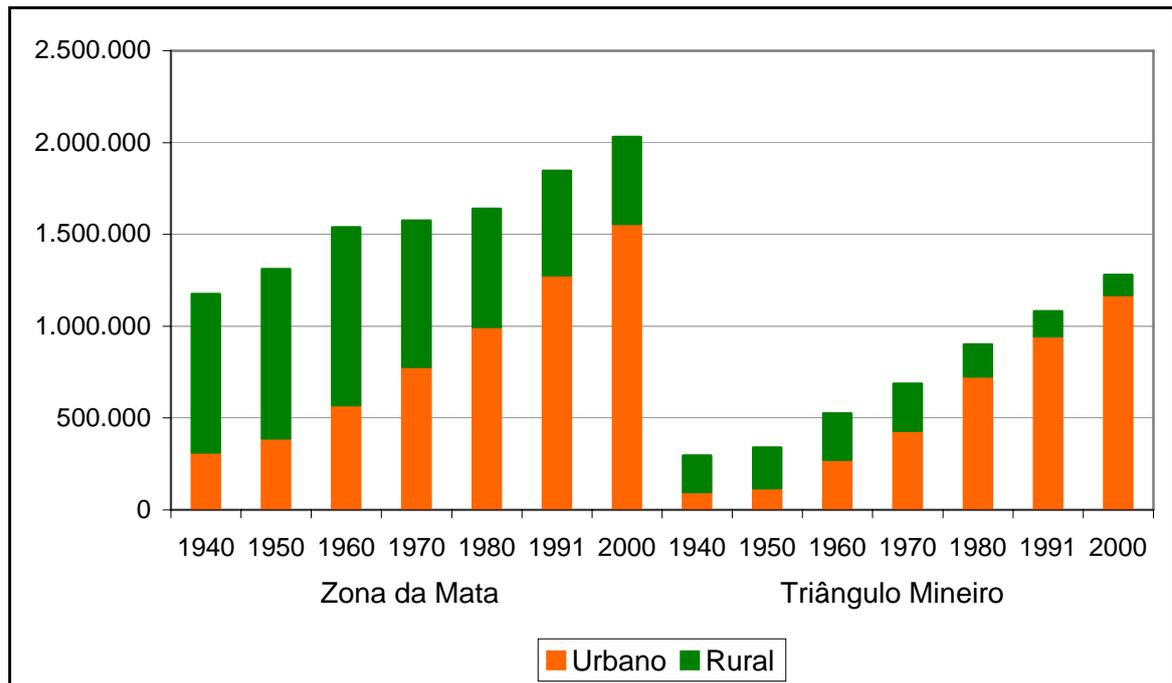


Gráfico 2 – População urbana e rural da Zona da Mata e Triângulo Mineiro por anos censitários

Fonte – IBGE. Censos Demográficos.

No início da década de 1970 novos cafezais foram formados em terras altas nas antigas áreas produtoras da Zona da Mata visando o controle de pragas como a ferrugem. Entretanto, mesmo no principal cultivo, o emprego de tecnologia era precário com o uso de técnicas tradicionais decorrentes, tanto do conservadorismo dos agricultores e do seu baixo grau de instrução, quanto do esgotamento dos solos e do alto custo de modernização. A indústria dos anos 1960 e 70 guardou a estrutura anterior com o beneficiamento da produção agropecuária em laticínios locais, o incremento de outras indústrias alimentícias, e o desenvolvimento do setor têxtil em Cataguases e de fumo em Ubá. A cidade de Juiz de Fora continuava a ser o principal centro industrial e comercial da região (IBGE, 1977).

O oeste do país, nesta ocasião, vivia uma das mais expressivas alterações do seu espaço econômico a partir da gradativa incorporação do

cerrado ao processo produtivo moderno, com emprego de tecnologia de ponta e apoiada por programas oficiais. Estas mudanças no Brasil central, que incluíram o Triângulo Mineiro, viabilizaram a entrada da soja no cerrado como cultivo industrial e a expansão da cana-de-açúcar para atender ao Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL), como parte da estratégia nacional para redução do consumo de gasolina, contornando um dos gargalos da estrutura de consumo dos derivados de petróleo no país. Estes dois produtos, além do café, foram expandidos no Triângulo Mineiro com muitos investimentos em tecnologia em áreas anteriormente ocupadas pelo arroz. A produtividade obtida por estas lavouras no cerrado era muito superior às anteriormente registradas em outros domínios, o que fomentou o investimento em armazéns e silos graneleiros concentrados principalmente em torno da cidade de Uberlândia, além das bem pavimentadas rodovias federais.

A pecuária, já estabelecida no Triângulo Mineiro como uma atividade importante e com constante aperfeiçoamento da qualidade, foi impulsionada pela disponibilidade de capital e pelo surto de modernização incorporando técnicas eficazes de confinamento de gado, inseminação artificial, aprimoramento genético do rebanho e expansão e melhoria da qualidade dos pastos plantados.

A associação entre agropecuária e indústrias que já tinha suas bases no beneficiamento de arroz, laticínios e frigoríficos ganhou impulso com o grande aumento da produtividade e com a disponibilidade de novos capitais consolidando os complexos agroindustriais no Triângulo Mineiro. A existência de uma rede de transportes ampla e eficiente ligando a região a importantes centros consumidores como Belo Horizonte, São Paulo, Brasília e Goiânia, e

ainda aos portos de Santos e Vitória contribuiu para expansão dos investimentos. A agroindústria estimulou a fruticultura e a avicultura que, associando o cultivo de milho à criação e abate em moldes industriais de aves, especialmente o frango, integrou na sua cadeia produtiva a exportação em larga escala. A indústria química, concentrada em Uberaba, também foi beneficiada neste processo de modernização que fomentou o consumo crescente de adubos e fertilizantes (IBGE, 1977).

O Censo Agropecuário de 1980, retratando a década de 1970, mostrava que o tamanho dos estabelecimentos dedicados a atividades agropecuárias era muito maior no Triângulo Mineiro que na Zona da Mata. A área de 4,7 milhões de hectares no Triângulo Mineiro estava distribuída entre menos de 23 mil estabelecimentos, enquanto que na Zona da Mata eram 3,4 milhões de hectares ocupados por 75 mil estabelecimentos, valores que produziram estabelecimentos médios de 200ha no Triângulo Mineiro e de 46ha na Zona da Mata. Enquanto no Triângulo Mineiro 44% dos estabelecimentos possuíam mais de 100ha, na Zona da Mata este percentual era de 10%, valores que demonstram a concentração das terras na região do Triângulo Mineiro com muito maior expressão que na região da Zona da Mata mineira.

Nas décadas de 1960 e 70 os espaços das regiões analisadas foram reorganizados a partir dos efeitos de suas distintas dinâmicas econômicas. Enquanto a Zona da Mata, apesar de toda capacidade instalada nos períodos anteriores, assistia à estagnação de sua economia tanto pela perda do café, seu principal produto de exportação, quanto pelo acompanhamento do declínio político e econômico da metrópole carioca, o Triângulo Mineiro expandia suas atividades agro-industriais com ênfases na exportação e no domínio do cerrado

atraindo população e capital em investimentos orientados pela pujança crescente da metrópole paulista.

4.4 Décadas de 1980 e 90: consolidação urbana

Entre 1980 e 1991 a população da Zona da Mata apresentou crescimento substancialmente maior que nas décadas anteriores com saldo positivo de 13% no total populacional, resultante do aumento da população urbana e da redução da população rural, em valores absolutos e relativos, conforme a tabela 6 anteriormente apresentada. Nessa década não houve emancipações municipais que contribuíssem para o aumento do número de cidades, mas houve criação de 12 vilas incorporando pouco mais de 7.500 pessoas ao contingente urbano regional, valor inexpressivo frente ao montante urbano de mais de 1,8 milhões de habitantes.

No mesmo período o Triângulo Mineiro apresentou aumento de população total, porém em menor proporção que nas décadas anteriores, com saldo positivo de 20%. Saldo este que resultou também do aumento da população urbana e da redução da rural, igualmente em termos absolutos e relativos, de acordo com a tabela 4. Nestes anos não houve a criação de novas cidades e tampouco de novas vilas que contribuíssem para o aumento legal da população urbana, as mais de 200 mil novas pessoas adensaram ou expandiram as cidades e vilas já existentes. O mesmo comportamento foi verificado no período seguinte, entre 1991 e 2000, com aumento da população

total a partir de ampliação da urbana e redução da rural, como mostram a tabela 4 e o gráfico 2.

Na década de 1990 na Zona da Mata foram instalados 16 novos municípios todos distritos dos municípios de origem, portanto suas emancipações não contribuíram para o aumento da população urbana. No mesmo período foram criados 17 distritos contribuindo diretamente para o aumento da população urbana e redução da rural em quase 18.000 pessoas. No Triângulo Mineiro houve, entre 1991 e 2000, a instalação de 5 municípios e a criação de duas vilas, as quais levaram cerca de 5.000 pessoas, para a condição urbana, valor que, embora seja pequeno, não é desprezível para o total rural que de 136 mil caiu para 109 mil habitantes em 2000.

Esta análise da evolução da distribuição populacional mostra como são pouco significativas as variações de população urbana oriundas das criações de vilas e cidades. Embora sejam responsáveis formais por esta transformação, seu impacto é mínimo diante da capacidade de atração exercida pelos grandes centros regionais que efetivamente respondem pelos significativos aumentos de população urbana, não só nas regiões selecionadas, mas de um modo geral em todo o país.

Devido ao intenso processo de urbanização o Triângulo Mineiro apresentou no ano 2000 concentração de 91% de sua população residindo em cidades e vilas, valor cuja tendência é crescer em face da economia agrícola, ligada à produção de álcool combustível a partir das, cada vez mais extensas, lavouras de cana-de-açúcar, que se vem desenvolvendo na região. A Zona da Mata, com 77% de população urbana em 2000, provavelmente apresentará nos próximos anos algum aumento sem, entretanto, se aproximar do valor

alcançado pelo Triângulo Mineiro. Na região o menor dinamismo econômico não promove a necessidade da mudança da população para as cidades e vilas, além disso, matéria recente do jornal O Globo, indica estar havendo retorno de famílias para o campo na região propiciado pela chegada da energia elétrica em pequenos sítios (O GLOBO, 11.03.07).

A proporção de população urbana, como praticamente todas as variáveis, não é igualmente distribuída, como mostram os gráficos 3 e 4 a seguir os municípios com maior população total possuem também maior participação de população urbanizada. Ademais desta constatação já conhecida, observa-se que os municípios incluídos nas menores classes populacionais em 2000, apresentam a mesma tendência à concentração crescente da maioria de sua população nas cidades.

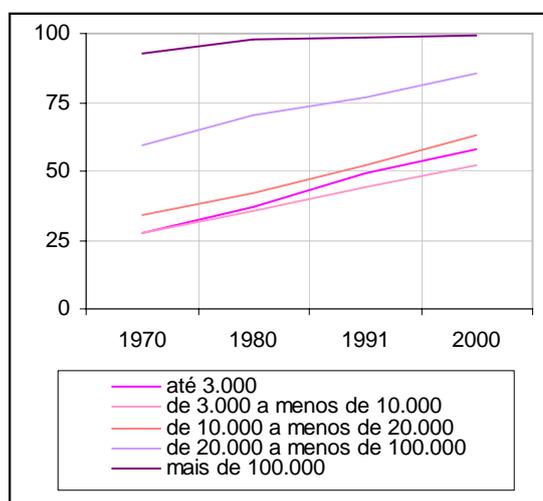


Gráfico 3 - Proporção de população urbana dos municípios da Zona da Mata, por classes de tamanho populacional, segundo anos

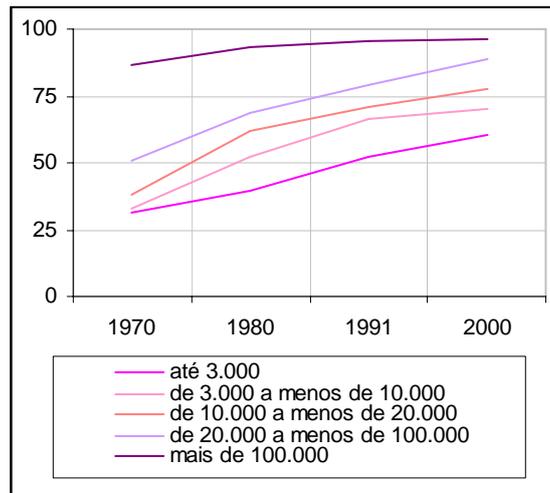


Gráfico 4 - Proporção de população urbana dos municípios do Triângulo Mineiro, por classes de tamanho populacional, segundo anos censitários.

A análise das regiões selecionadas expõe suas diferenças contemporâneas como resultados de distintos processos econômicos, sociais, políticos e territoriais. A Zona da Mata, atrelada à cidade do Rio de Janeiro, usufruiu as benesses em termos de mercado consumidor, oferta de capital e acesso a tecnologias de ponta, dentre outras, enquanto esta cidade representou o core econômico, político e cultural nacional. A derrocada sofrida por sua economia com a erradicação dos cafezais na década de 1960 não foi revertida por falta de dinamismo e capacidade produtiva, tanto da própria região, quanto da metrópole à qual está ligada, o Rio de Janeiro, que se tem mostrado incapaz de solucionar suas dificuldades internas. A multiplicidade de cidades, vilas e povoados na Zona da Mata pulveriza o atendimento às necessidades imediatas das populações dispersas não só pelos aglomerados, mas também residindo em muitas pequenas propriedades rurais.

O Triângulo Mineiro, ao contrário, teve seu desenvolvimento vinculado à metrópole paulistana cuja influência continua a se aprofundar e a se espalhar na direção norte, passando pela região selecionada, e alcançando com cada vez mais vigor todo o Centro-Oeste, o Norte e o Nordeste do país. A inserção do cerrado brasileiro à economia agro-industrial com forte componente exportador dinamizou o planalto central, região que até os anos de 1960 era considerada inadequada à atividade agrícola. Ao dinamismo econômico seguiu-se o demográfico, o social e o cultural conformando campos altamente produtivos e cidades voltadas ao atendimento das necessidades básicas da população. A concentração em poucas cidades favorece a oferta de solos voltados à agricultura comercial intensiva, ao mesmo tempo em que otimiza o atendimento à população no que tange ao acesso a serviços fundamentais espacialmente concentrados.

A comparação do crescimento populacional com o número de municípios e distritos em determinado período de tempo, mostra que o aumento da população urbana decorre muito mais do crescimento de cidades e vilas já existentes do que da criação de novos aglomerados legalmente estabelecidos. A cidade com poder de atrair multidões oferecendo o dinamismo e as múltiplas opções destacadas pelos autores, apresentados no capítulo 1, que teorizaram o espaço urbano, não é a pequena cidade ou a vila, mas a grande metrópole. As vantagens oferecidas pelas pequenas cidades relacionam-se estritamente às necessidades cotidianas das famílias, como acesso a atendimento médico, a escola, a igreja, a festas e a pequenos mercados consumidor e de trabalho. Necessidades que as pequenas cidades

selecionadas vêm suprimindo com cada vez mais sucesso como mostrará o capítulo 5.

5 PEQUENAS CIDADES: CONTRADIÇÕES DE UMA EVOLUÇÃO COMPARADA

O objetivo deste quinto, e último, capítulo é analisar alguns municípios selecionados nas regiões em estudo, nos quais o montante populacional seja suficientemente pequeno a ponto de colocar em dúvida a adequação de suas presenças dentre as cidades, consideradas apenas pelo ponto de vista teórico, já que em termos legais é indiscutível suas inclusões nesta categoria como sedes municipais que são.

Como foi apresentado no capítulo 1, as proposições teóricas dos autores selecionados são, na imensa maioria das vezes, voltadas às grandes e complexas metrópoles ficando as cidades pequenas, e em boa medida também as médias, conceitualmente desamparadas e, portanto sujeitas a críticas quanto à adequação de sua identificação como cidades.

5.1 O ritmo do crescimento econômico condicionando a atração da população

Foram selecionados, como mencionado na Introdução, oito municípios a serem empiricamente trabalhados: quatro da Zona da Mata pertencentes à microrregião de Juiz de Fora e quatro do Triângulo Mineiro, sendo dois da microrregião de Uberaba e dois da de Frutal, como mostra o quadro 8. Quase todos são considerados municípios antigos, emancipados entre as décadas de

1930 e 1960, apenas um, Santa Bárbara do Monte Verde, é recente tendo sido instalado em 1997. Este município é também o único que possui um segundo distrito, São Sebastião do Barreado com 459 habitantes sendo 79 na vila, segundo o Censo 2000, os demais possuem apenas o distrito sede fazendo, portanto, com que todas as referências às populações urbanas apontem para a população das cidades.

Este quadro apresenta também a população total obtida pela Contagem Populacional 2007 evidenciando o aumento em todos os municípios selecionados exceto em Coronel Pacheco, que apresentou redução de 439 habitantes, valor muito expressivo para seu porte. Água Comprida com aumento de uma pessoa e Olaria de 71, confirmaram a expectativa que será apresentada neste capítulo de estagnação econômica e, conseqüentemente, demográfica. Ao contrário Pirajuba e Veríssimo com aumento de 960 e de 793 habitantes, respectivamente, mostram o quanto a inserção municipal nos complexos sistemas econômicos envolvendo a lavoura de cana-de-açúcar e a produção de álcool combustível está contribuindo para o crescimento de sua economia e população.

Quadro 8 – Municípios selecionados, microrregião a que pertencem, anos das emancipações, população total, urbana e rural 2000 e total 2007

Municípios selecionados	Microrregião	Ano da emancipação	População			
			2000			2007 ⁽¹⁾
			total	urbana	rural	total
Chácara	Juiz de Fora	1963	2.370	1.651	719	2.647
Coronel Pacheco	Juiz de Fora	1963	2.900	1.802	1.098	2.461
Olaria	Juiz de Fora	1963	2.304	844	1.460	2.375
Santa Bárbara do M. Verde	Juiz de Fora	1997	2.366	1.242	1.124	2.796
Água Comprida	Uberaba	1954	2.092	1.353	739	2.093
Comendador Gomes	Frutal	1949	2.842	1.174	1.668	3.087
Pirajuba	Frutal	1954	2.741	2.155	586	3.701
Veríssimo	Uberaba	1939	2.874	1.475	1.399	3.667

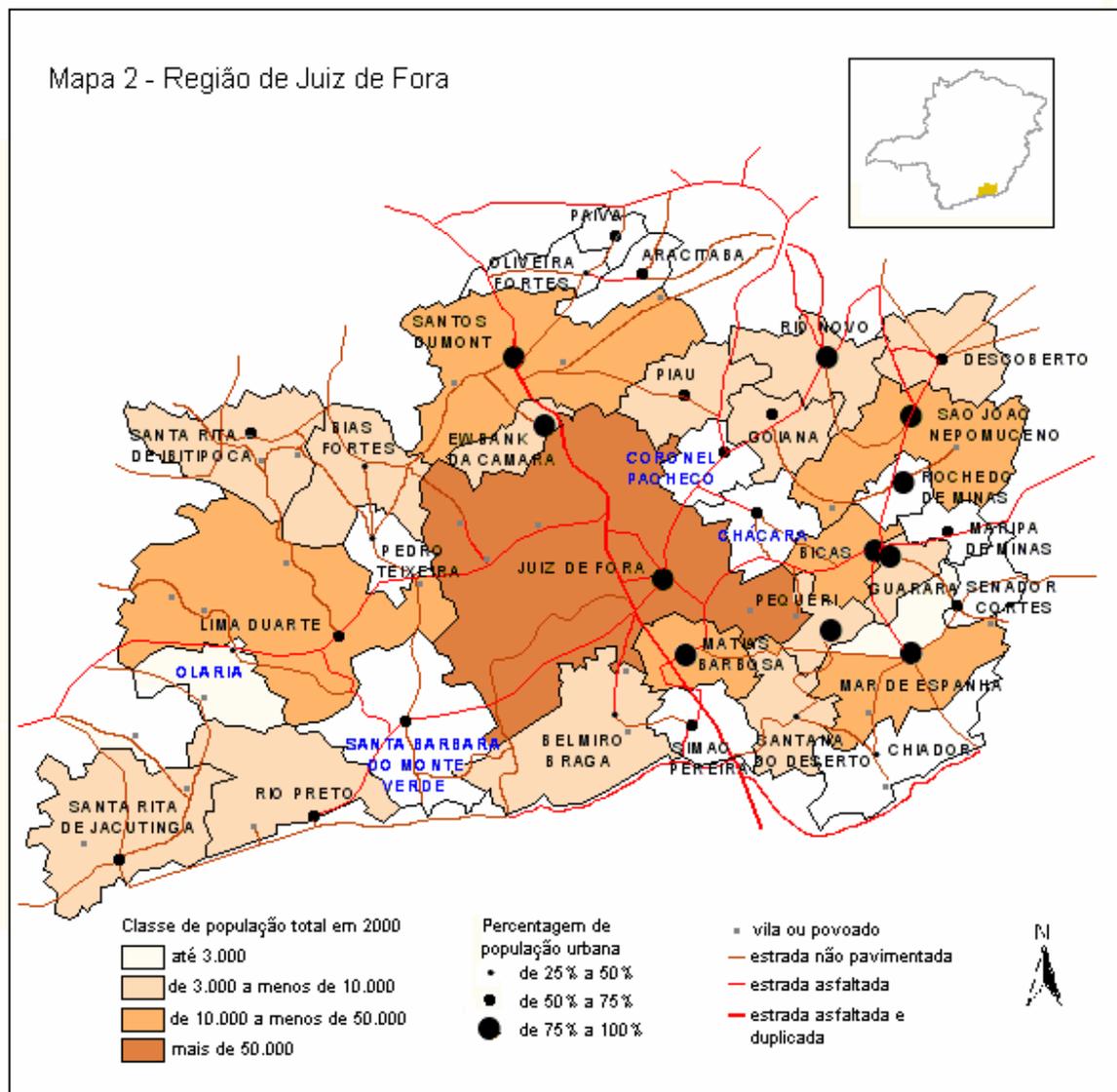
Fonte – IBGE. Genealogia municipal, Censo Demográfico 2000 e Contagem Populacional 2007 capturada de www.ibge.gov.br em 08.10.07.

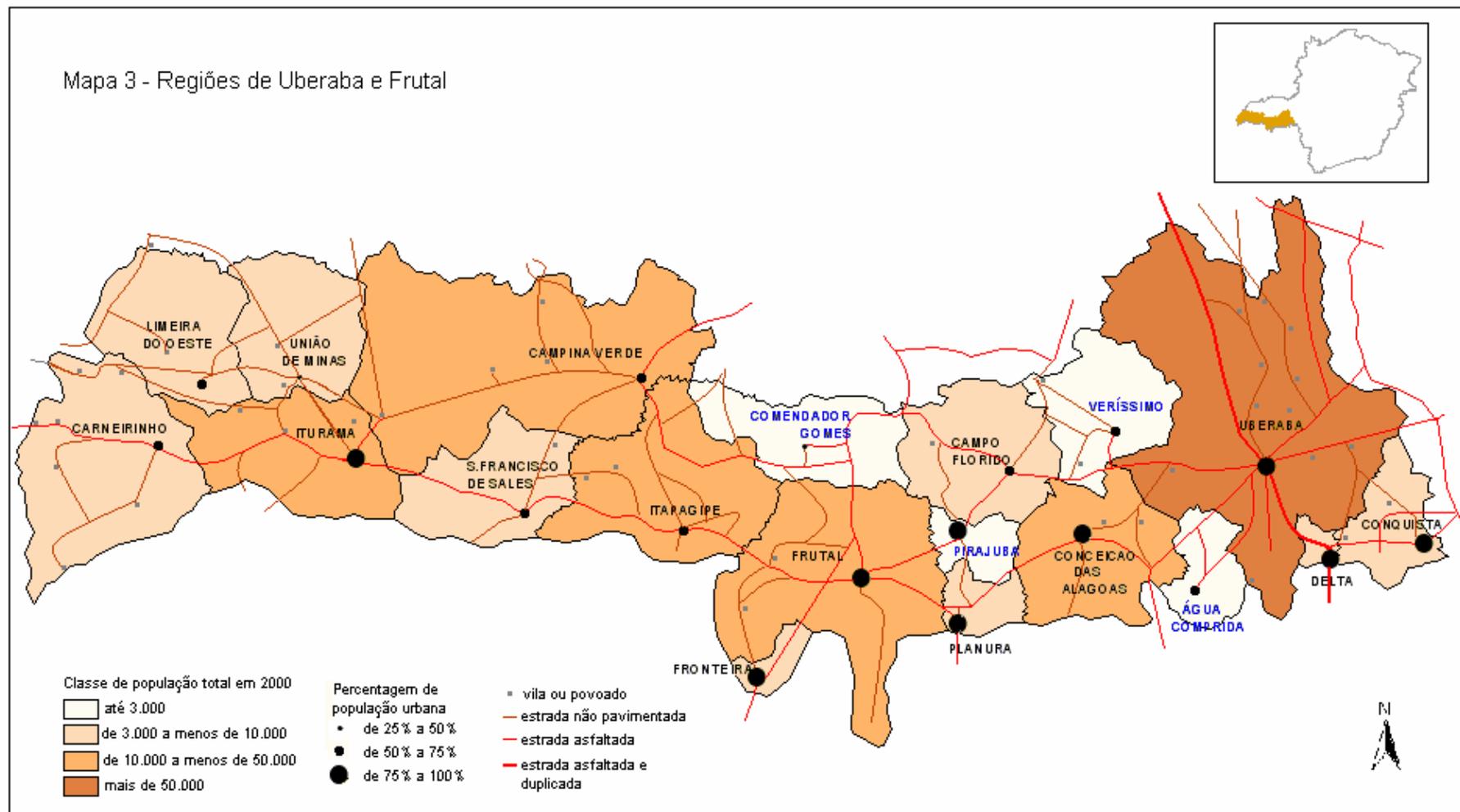
(1) valores sujeitos a revisão se reclamados pelos municípios

Os mapas 2 e 3, a seguir, apresentam os municípios das regiões selecionadas indicando a classe de população total, a percentagem de população urbana, as estradas com traçado simplificado e algumas vilas e povoados. Os municípios selecionados têm seus nomes escritos na cor azul para diferenciá-los dos demais. Os mapas não estão na mesma escala para possibilitar a visualização da microrregião de Juiz de Fora e o enquadramento das microrregiões de Uberaba e Frutal na folha de papel. De modo a propiciar a comparação visual foram incluídos os encartes, com o estado de Minas Gerais, que expõem a diferença das extensões ocupadas pelas microrregiões selecionadas. As regiões de Uberaba e Frutal, como se observa, possuem municípios em menor número, maiores em área e mais populosos que os da região de Juiz de Fora, aspectos também já apresentados no capítulo precedente.

Os trabalhos de campo realizados no decorrer desta pesquisa mostraram muitas diferenças entre as duas regiões, mas a que mais se

destacou foi a intensa ocupação agrícola dos campos nas regiões de Uberaba e Frutal em contraste com os vazios expostos pela pecuária na área de Juiz de Fora. O relevo plano do Triângulo Mineiro parece favorecer a percepção das imensas extensões cultivadas, majoritariamente, com cana-de-açúcar, mas também com laranja, sorgo, feijão, milho, soja e pasto. Na região de Juiz de Fora, ao contrário, cada uma das muitas curvas e declividades das estradas parece esconder pequenas cidades, vilas e povoados cercados por íngremes e antigas áreas de pastagem nas quais o pisoteio do gado vem reforçando sua marca em meio a touceiras de bambu e pequenas roças de subsistência.





Mapa 3 – Regiões de Uberaba e Frutal

Elaboração da autora em ArcView a partir de base do IBGE/Estatcart e do Censo Demográfico 2000.

5.2 Cidade-campo: uma relação em mutação

O capítulo 1 mostrou que a cidade é conceitualmente estabelecida, antes de tudo, a partir de sua concretude. Wirth (1967) a identifica como um espaço construído ou uma fixação; Lefebvre (1972) se refere ao espaço edificado; Castells (1983) a referencia a uma forma espacial; e Harvey (1977) aponta para uma forma construída. Assim, a partir do trabalho de Wirth (1967), mas principalmente na segunda metade do século passado, os conceitos de cidade e campo passaram a ser identificados com suas estruturas físicas, concretas, eminentemente espaciais portanto. As sociedades que os ocupam e que lhes dão significado, estas sim seriam, a princípio, respectivamente urbanas e rurais, não fosse o transbordamento da urbanidade, agora associado a dinamismo e não mais à densidade, para além dos limites da cidade ocupando também crescentemente o campo.

O capítulo 2 mostrou que, no Brasil, o decreto-lei nº 311 de 1938 estabeleceu, e ainda estabelece, que as cidades e vilas são urbanas, mas esta urbanidade estava atrelada à conceituação anterior ligada, portanto, ao aglomerado, à reunião estável de pessoas e construções, não a algum dinamismo econômico ou social. A renovação conceitual da palavra urbano propiciou o surgimento de discussão impensável sob o entendimento anterior.

As pequeníssimas cidades selecionadas por este trabalho são indiscutivelmente perceptíveis como aglomerados, inegavelmente urbanas

portanto em seu sentido pretérito. Suas inclusões, entretanto, no conjunto de espaços urbanos a serem determinados pelas conceituações contemporaneamente oferecidas são certamente passíveis de discussão, embora não o sejam em termos legais como mostrou o capítulo 2. Tal discussão é decorrente, em boa medida, da dificuldade em espacializar, mensurar e estabelecer objetivamente valores-limites aos qualificativos que propiciariam a inclusão, ou não, de determinados espaços nos conceitos de urbano ou rural.

O estabelecimento de quaisquer conjuntos de características mínimas que garantam a inclusão de dada parcela da sociedade na categoria de urbana, assim como de dado aglomerado na categoria de cidades, sempre estará sujeito a críticas, posto que a escolha de critérios objetivos é necessariamente arbitrária e sempre poderia ser diversa a depender dos propósitos de quem a constitui e das ferramentas de que se valhe. Na avaliação de Santos (2004), por exemplo, a cidade local é aquela que dispõe de capacidade suficiente para atender às necessidades cotidianas de seus moradores e de seu entorno, e isso, como será mostrado neste capítulo, é condição plenamente atendida pelas pequenas cidades selecionadas por esta pesquisa.

A transição entre os espaços das cidades e os dos campos é muitas vezes difusa, mesclando características de ambos e constituindo uma faixa de transição. Nas oito cidades selecionadas, entretanto, este espaço intermediário não existe, a passagem entre o campo e a cidade ocorre com uma ruptura, sem transição. Esta forma de ocupação torna imediata a percepção da presença da cidade, assim como, a identificação do seu limite contribuindo para a diferenciação de sua área

circundante, o campo, ocupado, em ambas as regiões selecionadas, com atividades agropecuárias.

Como mostraram Deffontaines (1944) e Murillo Marx (1991), apresentados no capítulo 3, muitas cidades brasileiras foram constituídas a partir da doação de terrenos, por parte de grandes fazendas, à Igreja com a seguida venda de lotes junto à capela. Conseqüentemente ainda hoje as propriedades rurais estabelecem os limites das cidades e, muitas vezes, acabam por cercear-lhes a expansão. Em Água Comprida, no Triângulo Mineiro, as plantações de algodão e de cana-de-açúcar encostam-se às paredes das casas, como mostra a figura 1, em loteamento recente ainda sem calçamento no qual a prefeitura demarcou os lotes e vendeu-os sem construir as casas ou implementar qualquer infra-estrutura.



Figura 1 – Lavoura de cana-de-açúcar junto às casas na cidade de Água Comprida. Foto feita pela autora em maio de 2006.

Em Olaria, na região de Juiz de Fora, a prefeitura teve que recusar a instalação de um laticínio por não dispor de terreno a oferecer. Segundo informação do prefeito, as fazendas de gado que cercam a cidade não admitiram

vender parte de suas terras. O que mais se destaca neste episódio é a pobreza do município, cuja economia depende do leite, em parte ainda obtido por métodos tradicionais com ordenha manual e transporte em latão, embora a maioria dos produtores disponha de tanques de resfriamento coletivos. A produção é vendida principalmente para laticínios de Lima Duarte, município com quase 16.000 habitantes cuja sede dista cerca de 15 km de Olaria. A instalação de um laticínio seria importante sob dois aspectos: como fonte de receita para a prefeitura via transferência de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) uma vez que seu orçamento se baseia quase exclusivamente no repasse da alíquota de menor valor do Fundo de Participação de Municípios (FPM); e na geração de empregos para a população que atualmente conta, basicamente, com a prefeitura e com poucos postos no incipiente comércio local.

Coronel Pacheco, também na região de Juiz de Fora, teve impedida, pelo mesmo motivo, a construção de um conjunto de casas populares. Segundo o chefe de gabinete da prefeitura, praticamente toda a área rural que circunda a cidade pertence a um único proprietário. São as fazendas Horácio Dias, que de acordo com informação do diretor do Instituto de Laticínios Cândido Tostes em Juiz de Fora, criam gado leiteiro de alta qualidade com emprego de tecnologia de ponta. A prefeitura, entretanto, se ressentiu dos poucos empregos gerados para a população local que, sem a devida qualificação, é escassamente aproveitada nas fazendas.

A conformação destas cidades é semelhante às demais: praticamente todas as ruas são pavimentadas, com meio-fio, drenagem para as águas pluviais e calçadas para pedestres, algumas com canteiros centrais arborizados. Há postes

com fiação elétrica e de telefonia fixa, placas para sinalização de trânsito, telefones públicos, praças ajardinadas geralmente em frente à igreja católica, campo de futebol, um grande galpão para prática esportiva ou para festas e eventos, cemitério, escolas, igrejas de outras religiões, lojas diversas funcionando como estabelecimentos comerciais ou prestadores de serviço, casas residenciais e alguns pequenos edifícios. A figura 2 mostra uma rua comercial da cidade de Chácara, região de Juiz de Fora, a qual contava em 2000 com 1.651 habitantes, representando cerca de 70% do total do município.



Figura 2 – Edifícios na cidade de Chácara.
Foto feita pela autora em outubro de 2006.

Todas as construções residenciais, comerciais e de serviços ocupam praticamente o terreno por inteiro com poucos espaços para jardins dentro dos muros das casas. Muitas destas construções são erguidas de maneira contígua sendo separadas de suas vizinhas diretamente pelas paredes. Esta forma de distribuição das casas e pequenos edifícios garante a expressão espacial da aglomeração e da densidade destacadas como importantes aspectos definidores

de cidades por autores como Lefebvre (1972) e Castells (1983). A predominância de residências unifamiliares assemelha as densidades de pessoas e construções destas pequenas cidades às de quaisquer outras onde não se verifique a presença dos altos edifícios tipicamente metropolitanos.

A contundente crítica ao critério brasileiro de determinação de espaços urbanos apresentada por Bernardes, Santos e Nalcacer (1983) propiciou que os autores oferecessem uma nova proposição para tal determinação. Construída a partir da maior ênfase nos critérios objetivos do que em formulações teóricas, os autores indicam que o limite mínimo para que um aglomerado deva ser considerado urbano reside na concentração densa das moradias de, no mínimo, mil habitantes dispendo de iluminação pública ou domiciliar, meio fio, ruas pavimentadas, abastecimento de água e canalização de águas pluviais ou esgoto. Dentre estes elementos o único que não é satisfeito pelas oito cidades selecionadas é o referente ao número mínimo de habitantes na cidade de Olaria, a qual dispunha no ano 2000 de 844 residentes. Nas demais cidades selecionadas todos os requisitos apontados por estes autores como necessários à constituição de uma cidade foram satisfeitos.

Em mais uma crítica ao sistema brasileiro para o estabelecimento de cidades, Geiger (1963) destacou, dentre outros, o aspecto, muitas vezes identificado, da dispersão das construções que impedia a constituição efetiva de aglomerados os quais, a despeito desta formação, eram legalmente incluídos na categoria de cidades. Este ponto foi destacado no capítulo 2 como de especial importância por independender do nível econômico da população, ao contrário dos demais indicados pelo autor como a referência ao “casario baixo e tosco”. O

aspecto da contigüidade na identificação de cidades guarda especial importância, tanto para as concepções conceituais de cidade que sempre expressam a necessidade do agrupamento, quanto para o estabelecimento de critérios identificados como densidade. No decreto-lei de 1938 esta característica era abrangida pelo termo urbano em seu significado referente exatamente à concentração.

Assim como Bernardes, Santos e Nalcacer (1983) propuseram vinte anos depois, Geiger (1963) também fixara em mil o número mínimo de habitantes por considera-lo suficiente para a constituição de uma cidade no Brasil.

Nas cidades selecionadas estão igualmente presentes as construções que recebem instituições voltadas ao atendimento das necessidades inadiáveis das populações da própria cidade e do campo imediato de acordo com a proposição de Santos (2004). Embora o autor não as tenha identificado parece sensato supor que dentre estas se destacariam as dedicadas à educação, saúde, moradia, sociabilidade e abastecimento de gêneros de primeira necessidade.

Nas oito cidades selecionadas foram identificadas escolas para ensinos pré-escolar, fundamental e médio; postos de saúde com atendimento médico e odontológico; igrejas e templos de mais de uma religião; farmácias; supermercados e armazéns; agências de correio e de bancos; papelarias; cabeleireiros; lojas de presentes e de roupas; locadoras de filmes e jogos eletrônicos e tantas outras de uso cotidiano. Em algumas destas cidades foram ainda identificados prestadores de serviços mais especializados como cartórios, escritórios de advocacia, agências de crédito e de viagem, lava-jato para

automóveis, sindicatos, representações partidárias e outros estabelecimentos menos comuns em pequenas cidades.



Figura 3 – Pré-escola na cidade de Pirajuba.
Foto feita pela autora em maio de 2006.

A evolução dos meios de comunicação para muito além do tradicional telefone fixo, oferecendo acesso, não apenas à telefonia móvel, mas também à Internet, assim como a melhoria das estradas e dos transportes de modo geral, como destacado nas formulações de Capel (1975) e Beaujeu-Garnier (1983), possibilita que praticamente qualquer mercadoria seja entregue nas pequenas cidades. Durante os trabalhos de campo puderam ser identificados caminhões de entrega como o de frangos congelados Rica observado em Olaria, ou o de cerveja Schincariol descarregando em Pirajuba, ou ainda o da Casas Bahia entregando uma televisão em Chácara, em demonstração clara de que estas cidades, independentemente do seu tamanho, consomem atualmente os mesmos produtos

e dispõem do mesmo sistema de distribuição que as principais cidades que polarizam as respectivas regiões.

O transporte público é suprido por táxis e vans que atendem principalmente à ligação das pequenas cidades aos centros de maior porte nas proximidades como Juiz de Fora, Lima Duarte, Uberaba e Frutal onde são satisfeitas necessidades que extrapolam a capacidade das pequenas cidades. Estão também disponíveis, e gratuitamente oferecidos pelas prefeituras, os transportes em vans e ônibus às crianças no deslocamento diário para a escola; aos estudantes de nível superior para as cidades próximas; e aos pacientes em exames, consultas e outros procedimentos médicos.



Figura 4 – Ônibus escolar da cidade de Pirajuba.
Foto feita pela autora em maio de 2006.

A disponibilidade de energia elétrica e de telefonia fixa é observada pelos cabos expostos nos postes das ruas em todas as cidades selecionadas. A

telefonia móvel é acessível nas cidades investigadas do Triângulo Mineiro, assim como em todas as estradas, entretanto na região de Juiz de Fora, as cidades, que costumam ocupar os fundos dos vales do acidentado relevo, têm o sinal prejudicado impedindo o uso desta tecnologia.

A caracterização de cidade, na formulação de Lefebvre (1975), considera determinante, além do comércio, também o papel desempenhado pela indústria. Dentre as cidades selecionadas a que mais se destaca, embora ainda timidamente, quanto à importância das indústrias para a economia local, é a de Coronel Pacheco onde uma malharia, uma fábrica de material hospitalar descartável e outra de cadarços são efetiva fonte de trabalho para a mão de obra local. Em Chácara a única indústria em funcionamento é um laticínio que além de consumir a produção leiteira dos sítios e fazendas, abastece o comércio local e contribui para a geração de empregos. Em Veríssimo, no Triângulo Mineiro, há na cidade três pequenas fábricas de doces gerando pouco mais de 30 empregos segundo informações do chefe de gabinete da prefeitura.

Na região do Triângulo Mineiro os municípios selecionados têm envidado todos os seus esforços políticos no sentido de obterem a instalação de usinas de álcool e, em futuro próximo de biodiesel, objetivando não apenas o aumento da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), mas também a oferta de novos empregos. Estas usinas, entretanto, não ocupam as cidades, nem mesmo as pequenas, ao contrário, são sempre implantadas no campo. Desta forma, a presença de indústrias como condição à categoria de cidade, não poderia asseverar a inclusão dos casos selecionados.

A presença de indústrias, entretanto, não pode ser tomada na atualidade, como indicativa de uma cidade, ao contrário, a função industrial no sentido estrito não mais a define. A opção locacional de muitos tipos de indústrias não se tem dado pelas cidades, suas plantas têm sido instaladas em áreas rurais onde é possível obter-se grandes terrenos e outras facilidades. No Brasil, estudos desenvolvidos por Oliveira e La Croix (1994) mostram que no ano de 1985, a atividade industrial estava fortemente concentrada em 14% do total de municípios então existentes, nos quais foram identificados: 96% do valor agregado, 89% do emprego e 95% dos salários pagos por este setor de atividade²⁸. Este estudo por exemplo, indica que no Brasil contemporâneo a presença de indústrias não se adequa como utilização de parâmetro para o estabelecimento da categoria de cidade a determinado aglomerado.

5.3 Funções urbanas e relações econômicas: um esquema de interpretação para as pequenas cidades

Além de muitos aspectos concretos a cidade é estabelecida também a partir de sua funcionalidade, há um conjunto, mais ou menos definido pelos autores, de funções atribuídas às cidades. O comércio, já mencionado, capaz de atender às

²⁸ A metodologia estabeleceu a inclusão de: 1) todos os municípios responsáveis por mais de 0,1% do VTI-Brasil de cada um dos 64 Níveis 100, de atividade industrial, desde que o VTI total do município fosse igual ou maior que 0,01% do VTI-Brasil. 2) os maiores municípios, seqüencialmente segundo a ordenação do VTI-Brasil, até perfazer 70% das atividades N100 madeira, açúcar e álcool, café, arroz e leite, e 3) o município de maior VTI nos estados de Roraima e Tocantins (OLIVEIRA e LA CROIX, 1994, p. 10, 11).

necessidades fundamentais dos moradores da cidade e do campo, é uma delas, mas a estrutura político administrativa é, ao menos segundo Weber (1958), determinante.

A função político-administrativa nas proposições teóricas seria exercida por um governo local e por instituições que lhes dariam suporte em termos políticos, administrativos e judiciários. Como foi apresentada no capítulo 2, a legislação brasileira impede a organização judiciária municipal, ao mesmo tempo em que, exige a constituição das instâncias políticas e administrativas nos municípios. Sendo esta uma determinação legal e universal aos municípios brasileiros sua identificação foi incontestada nos municípios selecionados.

Ao defender que a estrutura político-administrativa transformaria um aglomerado rural em urbano, Weber (1958) apontava para a constituição de uma classe política local com capacidade e poder decisórios, de um conjunto de instituições que se dedicariam a questões administrativas, e à gestão de recursos financeiros que circulariam fazendo desenvolver a economia da própria cidade e dando-lhe o dinamismo então implícito ao conceito de cidade. Ledrut (1971) também se refere, embora sem a mesma ênfase, à necessidade de autoridade política para que um aglomerado seja identificado como cidade, enquanto para Lefebvre (1972) o aparato administrativo existe, não como causa, mas como consequência da concentração de pessoas e coisas em uma cidade, nenhum dos autores mais recentes dentre os selecionados, portanto, corrobora a posição weberiana.

No Brasil as cidades, como sedes de municípios que são, têm legalmente asseguradas receitas oriundas de transferências de recursos federais, através do

Fundo de Participação de Municípios (FPM), e estaduais, através do retorno de parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado no próprio município, além da obrigatoriedade nas cobranças de impostos municipais como o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), por exemplo. Estas receitas garantem a capacidade de oferta, por parte do poder público municipal, dos serviços fundamentais como escolas, creches, postos de saúde, transporte e tantos outros propiciando a permanência e mesmo a atração de famílias para as cidades.

Além da oferta de serviços essenciais como estes, há o conseqüente estímulo ao comércio e à instalação de outros serviços face à massa salarial gerada pelos empregos oferecidos pelas prefeituras, que, como mostraram as entrevistas realizadas por esta pesquisa, respondem pelo maior número de empregos nas pequenas cidades. São professores, merendeiras, inspetores, motoristas, enfermeiros, médicos, dentistas, faxineiros, varredores de rua e tantos outros trabalhadores atendendo diretamente à população local, além dos vereadores e do próprio prefeito e seu vice, normalmente pessoas do próprio município. Há, portanto, um volume de recursos provenientes principalmente do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza que, arrecadado pela União em todo o país, e especialmente onde há maior geração de riqueza, circula por todas as cidades brasileiras propiciando uma verdadeira distribuição espacial da renda.

Este crédito, entretanto, apenas possibilita, mas não garante o sucesso das ações. A comparação entre as sedes municipais de Água Comprida e Pirajuba, ambas no Triângulo Mineiro, mostrou que a existência desta estrutura financeira

fornece as condições necessárias, porém não suficientes, para o desenvolvimento da cidade. O dinamismo atualmente percebido em Pirajuba contrasta com a apatia exposta em Água Comprida, especialmente diante da informação de seu prefeito de que “há cinco anos Água Comprida era mais rica que Pirajuba”²⁹, informação que encontra apoio no rendimento médio *per capita* das famílias para o ano 2000 apresentado no gráfico 5 a seguir. Os resultados da Contagem Populacional 2007, ainda que sujeitas à contestação, confirmaram as expectativas das situações antagônicas vividas por estes municípios.

Pirajuba atualmente transmite a idéia da busca de resultados apontando para o desenvolvimento e para a oferta de melhores oportunidades aos moradores. Água Comprida, ao contrário, mostra uma cidade parada, com pessoas sem perspectiva de trabalho e um governo sem capacidade de investir e criar novas oportunidades. A entrevista com o prefeito e seu assessor jurídico foi marcada por relatos de dificuldades financeiras face às dívidas herdadas de administrações anteriores que impedem a prefeitura de obter linhas de crédito em bancos e até nas demais instâncias governamentais.

Mesmo entre a sociedade, externa ao governo municipal, percebe-se a falta de estímulo à execução de novos empreendimentos. Como em quase toda a região do Triângulo Mineiro, as usinas de açúcar e álcool estão buscando terras para o plantio de cana-de-açúcar, há situações em que a usina compra a terra, outras em que a arrenda e assume a plantação, e outras ainda em que compra a cana-de-açúcar plantada pelo proprietário segundo orientação da própria usina.

²⁹ Informação fornecida pelo prefeito de Água Comprida, João Anivaldo Oliveira, em entrevista realizada em seu gabinete, no dia 18 de maio de 2006, durante trabalho de

Esta última forma é a que propicia maiores rendimentos ao dono da terra embora lhe gere também maior trabalho. Em Pirajuba e em Veríssimo esta última opção tem sido privilegiada mesmo quando exige a reunião de pequenos proprietários de modo a se tornarem um grande fornecedor da matéria prima. Em Água Comprida, ao contrário, a opção que tem prevalecido entre os proprietários é o arrendamento da terra à usina, fazendo com que estes tenham rendimentos garantidos, e optem por permanecer sem trabalho.

As receitas transferidas para os municípios fazem com que nas quatro cidades selecionadas na região de Juiz de Fora, além de Água Comprida no Triângulo Mineiro, o Fundo de Participação de Municípios (FPM) seja sua principal fonte, enquanto que em Pirajuba, Comendador Gomes e Veríssimo o repasse do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ultrapasse o valor da transferência federal. Este fato decorre da capacidade de geração de riquezas destes municípios devido às suas inserções em cadeias produtivas importantes como a da produção de álcool combustível e de suco de laranja para exportação.

Dentre as oito cidades selecionadas apenas Água Comprida no Triângulo Mineiro, apresentou dificuldades na prestação dos serviços fundamentais à população, em todas as demais sua prestação foi elogiada pelos entrevistados que indicaram a implantação de sucessivas melhorias. A oferta destes serviços básicos tem sido mesmo uma das principais motivações para a permanência das populações em pequenas cidades.

A prefeitura é responsável pelo ensino pré-escolar e de primeiro grau, pelo fornecimento do transporte em todo o município, inclusive na área rural, para as

crianças destas unidades e para os alunos do ensino médio, que é custeado pelo estado embora utilize prédios municipais. Santa Bárbara do Monte Verde só passou a dispor de ensino médio após a emancipação do município em 1997, o que mostra que alguns serviços um pouco mais qualificados acabam por se constituir em estímulo para emancipações municipais.

Observou-se também que em todas as cidades selecionadas há a oferta de transporte coletivo noturno para que os munícipes, que desejem, cursem o ensino superior em cidades próximas uma vez que este tipo de serviço é inviável em cidades de pequeno porte populacional. O fornecimento gratuito da condução é uma estratégia das prefeituras que objetivam, tanto a manutenção nas cidades dos jovens que estejam estudando e de suas famílias, quanto a possível futura instalação de um profissional de nível superior na cidade que fomentará maiores oportunidades de desenvolvimento local.

O atendimento médico e odontológico também é proporcionado pelo município e foi elogiado pelos moradores entrevistados. Em todas as cidades os postos de saúde dispõem diariamente de médicos e dentistas, que normalmente moram na cidade, e de especialistas, como ginecologistas e cardiologistas, que se deslocam de cidades maiores, em dias específicos da semana. Em Chácara, por exemplo, há diariamente um dentista no posto de saúde e outro na creche. Em Santa Bárbara do Monte Verde a prefeitura conta com um psicólogo, que atende basicamente às crianças da escola municipal, e com um centro de fisioterapia, apresentado na figura 5, voltado para os idosos, que promove caminhadas todas as manhãs com o acompanhamento de uma enfermeira que mede a pressão arterial dos participantes dos exercícios.



Figura 5 – Centro de Fisioterapia na cidade de Santa Bárbara do Monte Verde.
Foto feita pela autora em outubro de 2006.

A doação dos medicamentos prescritos pelos médicos foi apontada, pelos entrevistados de todas as cidades, como uma das principais causas de sucesso dos atendimentos. Para os casos que excedem a capacidade do posto de saúde as prefeituras dispõem de ambulâncias para deslocamento do paciente a hospitais das cidades maiores como Juiz de Fora, Uberaba e Frutal. Do mesmo modo para a realização de exames e consultas cujas especialidades não sejam encontradas na cidade existem vans ou microônibus, como o da figura 6. Há convênios entre as prefeituras, com o respectivo repasse de recursos, possibilitando as

transferências dos pacientes e oferecendo à população das pequenas cidades selecionadas atendimento adequado na área da saúde.



Figura 6 – Posto de Saúde e microônibus da cidade de Chácara.

Foto feita pela autora em outubro de 2006.

Ademais destes serviços básicos e cotidianos, o fato de serem cidades possibilita que disponham de facilidades intangíveis como ter um interlocutor privilegiado, o prefeito, com instituições e autoridades estaduais conduzindo a solução de problemas administrativos e políticos. Possibilita que seus moradores interfiram nos dispêndios e investimentos públicos, uma vez que o prefeito e os vereadores são, na maioria dos casos, pessoas do local, tratadas pelo nome sem nenhuma formalidade, cuja família é conhecida e a casa freqüentada. Há casos de prefeitos que foram funcionários da prefeitura antes de serem eleitos para o cargo, como o de Olaria, por exemplo, de vereadores que são professores ou comerciantes na cidade. Foi identificado apenas um município, o de Pirajuba, no qual o atual prefeito não reside embora seja proprietário de terras. De modo

distinto dos demais, sua lógica de atuação compara o funcionamento da prefeitura ao de uma empresa³⁰.

Assim nos parece que no caso brasileiro, não é a função político-administrativa em si, como estabeleceu Weber (1958) no início do século, que transforma um aglomerado em cidade, mas sim tudo o que esta função propicia em termos, principalmente, de disponibilidade de recursos públicos com os quais é possível atender a população nas suas demandas cotidianas como postulou Santos (2004), e ainda com a presença local do Estado representado nas cidades pelo prefeito, vice-prefeito e vereadores.

A função econômica da cidade é destacada por vários autores (LEFEBVRE 1972, CASTELLS 1983, JACOBS 1975 e SANTOS 2004) com especial ênfase à atividade comercial diversificada e permanente destinada ao atendimento das necessidades fundamentais de seus habitantes e dos do entorno imediato. Nos municípios selecionados o comércio é estável e suficientemente diversificado para atender as demandas cotidianas locais. A escassez de recursos da maioria de seus moradores, como será mostrado no gráfico 5, associada à proximidade de centros regionais inibe a ampliação da diversificação tanto do comércio quanto da prestação de serviços. Situações como a ocorrida em Olaria, que por falta de terreno a ser cedido perdeu a instalação de um laticínio na cidade, contribuem

³⁰ Nas palavras do prefeito: “A prefeitura é como uma empresa que tem receitas, que precisam ser aumentadas, despesas que precisam sempre ser reduzidas, e investimentos que precisam ser realizados. A prefeitura não tem que ajudar as pessoas, tem que atrair empresas para lhes dar empregos.”

ainda mais para a restrição financeira das famílias assim como para a menor oferta de bens no comércio local.

A oferta de gêneros atende às necessidades cotidianas dos moradores entretanto, em termos de preços o mercado local não é capaz de competir com as grandes cadeias de supermercados de cidades maiores como Frutal e Juiz de Fora. Assim sendo muitos moradores, especialmente os que trabalham nessas cidades vizinhas, fazem parte substancial de suas compras nos supermercados aproveitando que dispõem da informação sobre as promoções e que o deslocamento para os grandes centros já seria realizado para atender a outros objetivos, não implicando, assim, em mais um gasto com as passagens de ida e volta.

Alguns destes estabelecimentos comerciais de maior porte tem disponibilizado ônibus para que os consumidores de pequenas cidades realizem suas compras de mês tendo o transporte facilitado. O mercado local se ressentido desta prática mas não encontrou formas de combatê-lo, por vezes ameniza-o valendo-se do uso da caderneta de compras, na qual é anotado o valor das mercadorias vendidas, cujo pagamento é realizado em época mais propícia para o consumidor. Atitudes como essa, praticamente desaparecidas nas grandes cidades, se constituem em importantes relações de vizinhança que, nos casos analisados, não se restringem à cidade, mas estendem-se aos moradores do campo.

A capacidade de atendimento às necessidades básicas da população, de acordo com o conceito proposto por Santos (2004), determina quais aglomerados devam ser considerados como cidades locais. Esta é a proposição teórica que

melhor se adequa às cidades selecionadas posto que respondem inteiramente às demandas cotidianas e inadiáveis, tanto das populações residentes nas próprias cidades, quanto nos campos. Mesmo onde a economia dos municípios é voltada para amplas estruturas produtivas agropecuárias como em Comendador Gomes, cuja laranja plantada e colhida é remetida em forma de suco para fora do país, ainda assim, pode-se afirmar que a cidade é local, na medida em que se dirige ao atendimento das necessidades de seus moradores com muito maior ênfase do que às demandas da produção agrícola que, em boa medida, lhe sustenta.

O deslocamento de famílias que deixam a cidade para obter melhores opções de ensino e/ou trabalho em centros maiores, ainda existe, entretanto, pela avaliação dos prefeitos, em ritmo cada vez menor. Essas percepções baseiam-se tanto na diminuição de oportunidades em cidades grandes como Juiz de Fora e Uberaba, quanto na melhoria dos serviços oferecidos nas cidades pequenas, ou locais como preferiria Santos (2004). Referem-se não apenas aos serviços municipais como saúde, educação e transporte gratuitos, mas também aos avanços proporcionados pela tecnologia nas comunicações como telefone, televisão e Internet. Durante o trabalho de campo em quase todas as cidades foram identificadas locadoras de filmes para DVD, vídeo-cassete e jogos eletrônicos.

5.4 A dimensão material dos lugares habitados

Um dos pontos destacados por Lefebvre (1972) como determinantes à categorização de cidades, é a detenção dos meios de produção e do capital, papel que no campo do Triângulo Mineiro é preponderantemente exercido por algumas cidades paulistas. As economias dos municípios selecionados nesta região estão inseridas em sistemas produtivos amplos e complexos cujos controles lhes fogem inteiramente. Veríssimo, Pirajuba e Água Comprida têm atualmente seus campos recobertos de cana-de-açúcar para a produção de álcool combustível, enquanto Comendador Gomes dedica-se principalmente à cultura da laranja expandida de Araraquara. As propriedades tanto dos meios de produção, exceto a terra na maioria dos casos, quanto do capital não são atinentes a estas cidades, mas sim a grandes e médios centros urbanos do estado de São Paulo.

Os municípios fornecem às culturas comerciais a terra para plantio, o clima adequado, e a mão de obra, principalmente a braçal. Toda a tecnologia, o capital, as máquinas e caminhões, as ferramentas e equipamentos utilizados são oriundos de São Paulo. Nas usinas de açúcar e álcool os cargos que exigem maior responsabilidade e qualificação são ocupados por profissionais externos aos municípios. Recentemente, em parte devido à prática de estudos universitários, alguns cargos intermediários já são preenchidos por jovens locais, mas este é um processo apenas iniciado.

A expansão do complexo agroindustrial ligado à produção de álcool constitui um dado novo para a região do Triângulo Mineiro. A cana-de-açúcar, correspondendo a um trasbordamento da cultura no noroeste paulista associada a

grupos alagoanos, expande-se sobre pastagens degradadas e antigas lavouras de soja incorporando produtores locais via sistema de arrendamento de terras. Nas cidades, muitas das transformações, decorrem das atividades desenvolvidas no campo a partir da instalação e ampliação de usinas, unidades de armazenamento e demais equipamentos, e pela chegada de um contingente de trabalhadores que reside nas sedes desses municípios.

Na região de Juiz de Fora, ao contrário, os municípios selecionados têm suas economias desarticuladas de sistemas produtivos complexos tendo, portanto, relativamente mais autonomia que os do Triângulo Mineiro. Os orçamentos municipais independem da produção local, são mantidos quase exclusivamente pelas transferências federais, conforme anteriormente mencionado. Dentre as famílias muitas têm na prefeitura sua principal fonte de rendimentos, as demais dividem-se entre: as de comerciantes e prestadores de serviços, cujo faturamento pode depender em boa medida da prefeitura e das famílias a ela ligadas; e as daqueles que desenvolvem alguma atividade efetivamente produtiva como em pequenas fábricas ou na produção agropecuária no campo próximo. São, portanto, conforme teoriza Lefebvre (1972) detentoras de seus meios de produção e de seu capital, embora ambos em pequenas proporções.

A produção agrícola do campo imediato na região do Triângulo Mineiro é totalmente comercial e não abastece o mercado consumidor local. Não houve nesta região um único relato, dentre os entrevistados, de algum produtor agrícola que dedicasse suas terras a alguma cultura para consumo próprio ou para venda de produtos no mercado local. A exceção parece ser o caminhão-feira observado durante trabalho de campo à cidade de Veríssimo. O veículo fora adaptado para

funcionar como balcão de frutas, legumes e verduras em exposição aos consumidores. Segundo o vendedor, que assume também as funções de motorista do caminhão e empacotador das mercadorias, seus produtos são plantados coletivamente por uma comunidade do município de Uberaba que se divide entre os trabalhos da lavoura e os de comercialização. Há seis veículos adaptados para este fim, entre caminhões e ônibus, que circulam pelas pequenas cidades e também pelas fazendas vendendo os produtos, segundo ele, de qualidade superior aos da CEASA de Uberaba. Dispõe de uma balança Filizola e de sacos plásticos em estrutura semelhante à das feiras livres. Mesmo neste caso a produção é comercial, embora em escala incomparavelmente menor que as demais culturas da região, uma vez que tem por objetivo o atendimento a necessidades de famílias não envolvidas na sua produção.

Na região de Juiz de Fora a produção agrícola atende, em alguma medida, ao consumo da família proprietária do estabelecimento rural, mas igualmente, não abastece o mercado urbano. Este é suprido, mesmo no caso de alimentos perecíveis como frutas, legumes e verduras, pelas centrais de abastecimento como as demais cidades do país. O leite é o produto mais referenciado pelos entrevistados como produzido no sítio e consumido na casa da família na cidade. Há relatos também que mencionam pequenas hortas plantadas até nos jardins das casas das cidades para as abastecerem de temperos, como salsa e cebolinha, e de ervas medicinais como o boldo para chá.

A proposição conceitual de Beaujeu-Garnier (1983) destaca que para ser cidade um aglomerado deve exercer controle sobre uma periferia. No caso das cidades selecionadas, que ocupam a base da pirâmide hierárquica das cidades

brasileiras, a única periferia sobre a qual são capazes de exercer algum controle é o campo do próprio município. Nos casos selecionados no Triângulo Mineiro, nem mesmo este campo é controlado por suas cidades, posto que é ocupado pela atividade de interesse, não desta cidade, mas dos grandes centros que detêm o capital ali investido. Na região de Juiz de Fora, ao contrário, o não alinhamento do campo com sistemas complexos de produção agropecuária permite que a própria cidade exerça maior controle sobre o seu campo imediato.

As cidades selecionadas no Triângulo Mineiro abrigam as residências de parcela expressiva de trabalhadores das lavouras dos campos em seu entorno, sejam as de laranja em Comendador Gomes, sejam as de cana-de-açúcar em Veríssimo, Pirajuba e Água Comprida. É comum que ao menos um membro da família trabalhe nas plantações enquanto os demais permanecem na cidade trabalhando e estudando. Esta situação excluiria os aglomerados selecionados da categoria de cidades proposta por Capel (1975), segundo a qual só estariam incluídos aqueles cuja maioria dos moradores exerce atividades não agrícolas. Indicador que é também utilizado por alguns países, como mostrou o quadro 1 no capítulo 2, na determinação de seus espaços urbanos.

O deslocamento para o trabalho agrícola, entretanto, não é diferente do que seria feito caso a jornada fosse cumprida em uma fábrica ou em um estabelecimento comercial. Embora o pagamento seja resultado da produção individual, há horário para entrada e saída da plantação nos ônibus da empresa e equipamentos de segurança a serem usados. O trabalho é feito mediante contrato com forma de pagamento ajustado e interveniência, em muitos casos, do sindicato

da categoria. Mesmo a atividade sendo realizada em campo aberto guarda muitas semelhanças com as dos outros setores da economia.



Figura 7 – Cortadores de cana-de-açúcar em lavoura no município de Veríssimo.
Foto feita pela autora em maio de 2006.

Em entrevista realizada com um cortador de cana que acabara de saltar do ônibus da empresa ao final da sua jornada, foram confirmadas as informações sobre o fornecimento pelo empregador dos equipamentos de segurança – perneira, botas e luvas – assim como do facão, itens que só são devolvidos em caso de necessidade de substituição durante a safra. Segundo o entrevistado, oriundo de Santa Inês, uma das maiores cidades do estado do Maranhão, a remuneração para o cortador de cana no Triângulo Mineiro é muito boa para quem tem alta produtividade como ele. Seu rendimento mensal, de cerca de R\$900,00 em maio de 2006 quando foi realizada a entrevista, era equivalente ao de um vereador do seu município. Como a maioria dos demais cortadores nordestinos,

ele havia deixado a família no Maranhão para quem mandava a maior parte do rendimento mensal. Ao final da safra no Triângulo Mineiro voltaria para o Nordeste com a intenção de retornar no ano seguinte.

Embora os relatos obtidos durante os trabalhos de campo para a realização da pesquisa tivessem sido positivos quanto às tarefas e aos rendimentos auferidos nos canaviais, não se pode ignorar as informações veiculadas pela imprensa acerca da existência de trabalho mais identificado com a escravidão, no mesmo Triângulo Mineiro.

Na região de Juiz de Fora há menor proporção de moradores das cidades dedicados exclusivamente às atividades agropecuárias, seja como produtores ou como empregados. Existem os 'tireiros' residentes nas cidades, trabalhadores contratados pelas fazendas para tirar leite das vacas, porém a situação mais comum na cidade é a do pequeno proprietário que dedica parte do seu dia às atividades agropecuárias e parte a atividades na cidade. Assim, a forma de trabalho menos empresarial que no Triângulo Mineiro, acaba por torná-la, na região de Juiz de Fora, mais semelhante ao trabalho rural tradicional.

Em Olaria, segundo entrevistados, é comum que as famílias moradoras da cidade disponham de sítios no município, aos quais se dedicam com maior ou menor afinco dependendo da necessidade, plantando gêneros alimentícios que são consumidos na casa da cidade. Em Chácara tanto há famílias que mantêm um sítio apenas como área de lazer, quanto há as que dividem sua força de trabalho entre a cidade e o campo, e estas, do mesmo modo que em Olaria, trabalham nas atividades primárias segundo suas necessidades e disponibilidades, em moldes mais semelhantes aos rurais. As famílias destas

idades misturam, assim, estilos de vida mais comumente identificados como urbanos e rurais diferentemente das do Triângulo Mineiro.

Identifica-se na caracterização destas cidades a manifestação peculiar e cotidiana das relações cidade-campo condicionadas à existência de vias de circulação, à prestação de serviços e à capacidade de administrar os problemas e avanços dos municípios. Embora marcadamente distintas do campo, há, entre estas cidades e seu entorno, forte e cotidiana interação. Situação que pode ser ilustrada com os cortadores de cana-de-açúcar residentes em Pirajuba e Veríssimo que seguem nos ônibus das empresas para as lavouras, enquanto os filhos estudam nas creches e escolas municipais e as mulheres trabalham em casa, nas prefeituras, ou no comércio local. Igualmente o caso da proprietária e trabalhadora de um mini-mercado em Chácara cujo marido cuida do gado leiteiro no sítio da família próximo à cidade e a filha estuda arquitetura em Juiz de Fora; ou entre os trabalhadores dos laranjais de Comendador Gomes residentes na cidade.

Um dos momentos de maior dinamismo do comércio para as cidades do Triângulo Mineiro ocorre ao final das safras de cana-de-açúcar quando os cortadores residentes em outras regiões do país, principalmente no Nordeste, voltam para suas cidades levando tudo o puderem comprar e transportar para suas famílias. Esgotam-se os estoques de roupas, sapatos, eletrodomésticos, bicicletas e outros itens de consumo, elevando o faturamento do comércio e estimulando novos investimentos.

A geração de empregos nas cidades selecionadas mostrou-se uma das principais preocupações tanto de seus governantes quanto da população, e muito

provavelmente esta é uma das funções fundamentais às cidades apontadas pela proposição teórica de Santos (2004). As prefeituras têm sido as grandes empregadoras, mas esta capacidade é necessariamente limitada. Em Pirajuba o prefeito vem se dedicando, segundo sua própria informação, a reduzir o número de empregados na prefeitura ao mesmo tempo em que se empenha em trazer novas fontes de oferta de trabalho para a cidade através da atração de empresas sejam industriais, sejam ligadas à prestação de serviços. Em sua gestão transferiu funcionários da área administrativa para a de produção cujo resultado é revertido para a melhoria da cidade. Como exemplo citou a montagem de uma fábrica de tijolos que os fornece para a construção de casas populares vendidas em longas prestações de modo que a população de baixa renda as possa adquirir. Uma das entrevistadas na cidade era varredora de rua, sua filha passava todo o dia na creche municipal e era compradora de uma casa no conjunto que estava sendo construído pelo município pagando uma mensalidade de R\$65,00 em maio de 2006 quando foi feita a entrevista.



Figura 8 – Conjunto habitacional na cidade de Pirajuba.
Foto feita pela autora em maio de 2006.

Em Chácara percebe-se o empenho tanto da prefeitura quanto da sociedade voltado para o turismo e lazer. A proximidade e acessibilidade à cidade de Juiz de Fora aliadas às possibilidades oferecidas pela natureza como cachoeiras facilitam esta opção. Já existem um haras, um clube campestre, duas cachoeiras com exploração comercial e muitos bares e restaurantes próximos a esses locais. A prefeitura de Santa Bárbara do Monte Verde também planeja investir em turismo ecológico promovendo cavalgadas pelas trilhas que levam a cachoeiras ainda inexploradas visando aumentar a oferta de empregos.

A ampliação dos serviços de apoio à produção é restrita às cidades-pólo, especialmente no que se refere à moderna produção agropecuária no campo dos municípios selecionados no Triângulo Mineiro. As pequenas cidades dedicam-se às necessidades da população mas não às das atividades produtivas dominantes em seus campos. Não se encontram nestas cidades, por exemplo, estabelecimentos comerciais ou prestadores de serviços dedicados à produção agropecuária, evidenciando as proposições de Castells (1983) e de Santos (2004) acerca do papel das cidades, como unidades residenciais e de consumo, mas não de produção.

Os rendimentos das famílias podem ser observados no gráfico 5, onde está representado o número de famílias por classes de rendimento mensal per capita, no ano 2000, para o estado de Minas Gerais, as regiões da Zona da Mata e do Triângulo Mineiro e ainda para os municípios selecionados. Os valores desta variável para a Zona da Mata mostravam-se muito semelhantes à média estadual enquanto os do Triângulo Mineiro apresentavam rendimentos bem superiores. Dentre os municípios selecionados a distribuição do rendimento das famílias se

assemelhava a de suas regiões, com algumas exceções como Pirajuba, cuja estrutura remetia à da Zona da Mata e Comendador Gomes que apresentava mais famílias com rendimentos per capita entre 1 e 3 salários mínimos do que na classe anterior.

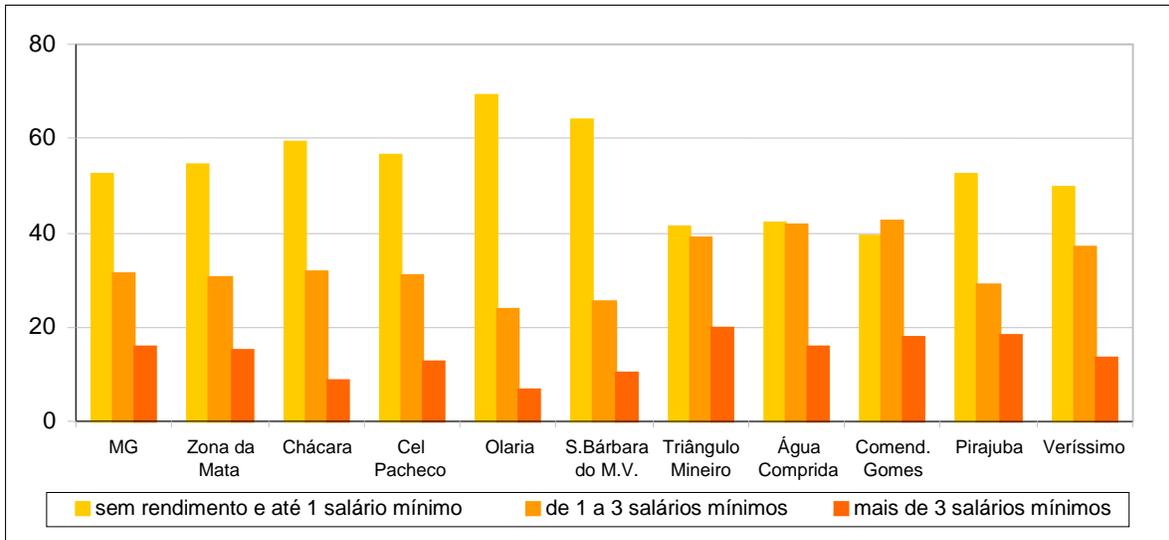


Gráfico 5 – Famílias por classes de rendimento nominal mensal familiar per capita (%)
Fonte – IBGE. Censo Demográfico 2000.

Os trabalhos de campo realizados no ano de 2006 confirmaram a posição de Olaria como o município onde a população tem o menor poder aquisitivo dentre os selecionados, Santa Bárbara do Monte Verde parece estar revertendo esta situação pois o aspecto geral da cidade é de dinamismo muito maior que em Olaria, o que aponta para uma mudança recente. Igualmente, a comparação visual entre Água Comprida e Pirajuba, como anteriormente apresentada, indica que houve grandes alterações nestes últimos anos revelando uma reversão nas posições destes municípios, enquanto o primeiro exhibe decadência o segundo expõe forte melhoria das condições econômicas da população.

Uma das decorrências dos rendimentos mais baixos na Zona da Mata é identificada pela menor disponibilidade de bens duráveis nos municípios selecionados nesta região do que na do Triângulo Mineiro. O quadro 9 apresenta a ocorrência de alguns destes bens, para o ano 2000, distinguindo os domicílios entre urbanos e rurais.

Quadro 9 - Domicílios por disponibilidade de bens duráveis, segundo áreas selecionadas (%)

Estado, regiões e municípios selecionados	Iluminação elétrica		Geladeira ou freezer		Televisão		Vídeo-cassete		Microcomputador		Automóvel para uso particular	
	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.
Minas Gerais	99	81	89	58	93	66	40	7	11	1	34	24
Zona da Mata	99	87	89	60	95	75	42	8	10	1	31	24
Chácara	100	96	82	80	97	92	26	12	0	0	28	22
Coronel Pacheco	100	94	91	80	93	85	39	22	5	3	33	28
Olaria	100	86	69	45	99	73	16	9	5	3	31	26
S.Bárbara M.Verde	97	71	68	58	78	66	18	12	3	6	25	29
Triângulo Mineiro	99	93	93	86	94	87	40	13	11	1	42	46
Água Comprida	100	99	97	89	95	94	32	16	0	0	37	40
Comendador Gomes	99	95	91	91	89	90	20	18	0	5	38	69
Pirajuba	99	96	91	93	90	96	14	12	2	0	36	61
Veríssimo	100	99	92	88	92	86	19	8	3	1	34	54

Fonte – IBGE. Censo Demográfico 2000, vol. 14.

A disponibilidade de energia elétrica era, em 2000, quase absoluta nos domicílios urbanos dos municípios selecionados. Dentre os rurais observa-se que as duas regiões estavam mais bem servidas que a média estadual e ainda que, internamente às regiões, os pequenos municípios selecionados no Triângulo

Mineiro estavam em melhor situação que a média regional. Dentre os municípios da Zona da Mata, Olaria tinha percentual pouco menor que a média regional e Santa Bárbara do Monte Verde era muito mais mal servida que os demais, em mais uma evidência das dificuldades impostas aos distritos.

Segundo a chefe de gabinete da prefeitura de Santa Bárbara do Monte Verde, a falta de energia elétrica em domicílios rurais aliada a maior oferta recente de ensino no município, tem feito com que famílias, cujos filhos, em séries avançadas como o segundo grau, precisem estudar em casa à noite, estejam se mudando para a cidade. Estas famílias conservam suas casas no campo com suas criações e cultivos e muitas delas planejam retornar quando a eletrificação rural alcançar suas propriedades.

O quadro 9 mostra que para praticamente todos os bens duráveis apresentados, em quase todas as áreas selecionadas os domicílios urbanos são mais bem equipados que os rurais, embora haja algumas exceções. O número de automóveis para uso particular, por exemplo, é maior nas áreas rurais do Triângulo Mineiro e ainda maior nas dos municípios selecionados. Fato que expressa uma associação entre poder aquisitivo relativamente alto, grandes distâncias e a típica ausência de transporte público regular em áreas rurais.

Os bens duráveis selecionados indicam de modo geral a capacidade financeira das famílias e a busca por conforto com o automóvel, de cultura com o microcomputador, e de entretenimento com o videocassete, entretanto, a geladeira expressa muito mais. Ela amplia a possibilidade da mulher trabalhar fora de casa, na medida em que otimiza a realização de uma das principais tarefas domésticas, o preparo do alimento para a família, aproveitando o trabalho

realizado para uma refeição em outras posteriores. Sem dúvida expressa também o poder de compra e de comprometimento com a despesa mensal de energia elétrica, posto que já não é mais comum o uso de geladeiras a querosene, mas estas seriam igualmente restrições à disponibilidade do aparelho de televisão, que apresenta, em muitos casos, percentuais mais elevados.

5.5 A dimensão imaterial dos lugares habitados

Aspectos ligados à cultura ou ao comportamento das pessoas eram ainda diretamente relacionados à cidade por autores da primeira metade do século XX. Park (1976), por exemplo, identificava a cidade em 1916 como um “estado de espírito, um corpo de costumes e tradições e dos sentimentos e atitudes” (PARK 1976, p. 28). Embora reconhecesse a importância da configuração física com casas, ruas e densidades, assim como dos estabelecimentos econômicos para comércio e serviços, eram os aspectos ligados ao comportamento que revelavam as diferenças entre a cidade e outros espaços e aglomerados.

A mudança da ênfase na conceituação do termo urbano, iniciada por Wirth (1967) ainda em 1938, e consagrada por diversos autores na segunda metade do século XX direcionou a este vocábulo as características relacionadas à cultura, ao comportamento e ao modo de vida como se expressava o próprio Wirth (1967). Para autores como Lefebvre (1991), Castells (1983) e Harvey (1977) o comportamento, os valores, enfim todos os aspectos ligados à cultura de uma sociedade conformam, não a cidade, mas o urbano e este, embora tenha surgido

e se constituído na cidade, não lhe é exclusivo, ultrapassa-lhe os limites até onde alcance sua influência.

A evolução conceitual do termo urbano provocando, portanto, sua dissociação do espaço concreto e atrelando-o à sociedade, como foi mostrado no capítulo 1, permite a percepção da vida urbana em aglomerados de quaisquer dimensões e complexidades, estendendo-se até mesmo pelos campos, desde que se encontrem sob a influência de áreas indiscutivelmente urbanas. Nas pequenas cidades de Minas Gerais estudadas empiricamente, quase tudo reflete a influência de metrópoles e de grandes cidades do país reproduzido, por vezes de forma adaptada às possibilidades locais, o comportamento da sociedade urbana.

Situações como a da entrega de frango congelado em um armazém de uma cidade como Olaria na qual, segundo os entrevistados, é comum que as famílias residentes na cidade tenham um pequeno sítio no município de onde trazem alguns produtos para consumo próprio, aponta para uma integração com os grandes centros, onde a pressa cotidiana faz com que o sabor dos alimentos freqüentemente dê lugar à praticidade do seu preparo. Em Santa Bárbara do Monte Verde há um açougue cujo letreiro exhibe o curioso nome de Carnes@ em uma interessante associação de significados, mas certamente remetendo ao uso do atualíssimo correio eletrônico. Entretanto as experiências não apontam em uma única direção, há indicativos opostos como a carroça vendendo leite, provavelmente sem nenhum tratamento, em garrafas de plástico de refrigerante reaproveitadas na mesma Santa Bárbara do Monte Verde; e ainda a afirmação de uma entrevistada em Chácara a respeito da alta freqüência de fogões a lenha nas casas da cidade para cozinhar, quase exclusivamente, o feijão. São indicações de

que hábitos tidos como tipicamente urbanos se misturam a outros com raízes rurais mostrando que “o leque de muitas formas” proposto por Ledrut (1971) facilitaria muito mais a classificação de aglomerados do que a usual dicotomia rural-urbano.

As roupas e adereços usados pelos moradores das cidades selecionadas reproduzem exatamente a moda das grandes cidades. Encontra-se nas ruas, por exemplo, moças com piercings no nariz e no umbigo, rapazes com boné virado pra trás e camisetas com inscrições ligadas a prática de surf demonstrando usos que certamente não são oriundos do meio rural.

Parece não haver manifestações culturais verdadeiramente locais como festas típicas, procissões e comemorações aos santos padroeiros, por exemplo. Os principais eventos destas cidades, como destacado em todas as entrevistas, são os bailes com música funk, o carnaval e as feiras agropecuárias, todos difundidos por cidades grandes ou médias e, no máximo, adaptados às restrições locais. Em Comendador Gomes, por falta de lugar mais adequado, carros com possantes alto-falantes estacionam na praça em noites de sábados reunindo os amigos para dançar, já em Olaria há um grande galpão com telhado metálico que abriga o baile funk.

Na região de Juiz de Fora o carnaval foi enfaticamente lembrado pelos entrevistados como a festa mais importante para as cidades, mas as feiras agropecuárias de Chácara, Santa Bárbara do Monte Verde e Coronel Pacheco também foram mencionadas como eventos turísticos que atraem poucos milhares de pessoas. Além da própria exposição de animais, há torneios leiteiros, shows de música e venda de artesanato. Em Chácara e Santa Bárbara do Monte Verde as

feiras são organizadas pela prefeitura, assim como em Coronel Pacheco onde a Cabrafest, começou por iniciativa da unidade da Embrapa instalada no município, mas ganhou maior porte quando reunida à prefeitura. Atualmente, considerada importante para a economia da cidade, a feira tem lugar na praça principal com exposição de caprinos e venda de artesanato e de alimentos a base dos animais.

No Triângulo Mineiro, sob forte influência das cidades de Barretos e Ribeirão Preto, ambas em São Paulo, a feira agropecuária de Comendador Gomes dispõe de um grande parque de exposições, com área para estacionamento de veículos, onde, além da exibição dos animais, realiza-se comércio de vacas, touros, cavalos e outros animais. Na cidade de Pirajuba um cartaz próximo ao Parque Agropecuário anunciava a “XXII Feira Agropecuária de Pirajuba”, festa que segundo entrevistados na cidade reúne milhares de pessoas com suas botas, chapéus e camionetes. Estes usos repletos de símbolos country foram estudados por Paula (1999) no município de Barretos, São Paulo, que considerou-os intrinsecamente urbanos apesar de serem construídos a partir de elementos oriundos de fazendas voltadas para atividades agropecuárias.

São também comuns o uso de expressões veiculadas em novelas e outros programas de televisão produzidos nas metrópoles nacionais que passam a fazer parte do discurso dos moradores das pequenas cidades. O acesso a Internet, a jogos eletrônicos e a filmes é garantido nas LAN-houses e locadoras especializadas em quase todas as cidades estudadas, apenas em Olaria não foram identificados estabelecimentos comerciais destes tipos. Em Comendador Gomes um dos projetos do prefeito é montar uma sala pública de computadores para acesso à Internet pelos moradores do município.

A grande diferença entre o lazer nas grandes cidades e nestas pequenas cidades selecionadas está nas suas reduzidas opções, não há muitos restaurantes mas freqüenta-se bares e pizzarias, não existem cinemas ou teatros mas é possível se assistir em casa filmes em aparelhos de vídeo-cassete e DVD, e as crianças podem, como em qualquer grande cidade, alugar jogos eletrônicos das locadoras como mostram as imagens 4 e 5.



Figura 9 – Locadora de DVD e jogos na cidade de Chácara.
Fotos feitas pela autora em outubro de 2006.



Figura 10 – Locadora de filmes na cidade de Chácara.

Todos os entrevistados nas oito cidades foram unânimes em ressaltar a tranquilidade como uma das fortes características locais, casos de furtos eram relatados como acontecimentos inteiramente inesperados. Em Chácara o primeiro assalto tinha acontecido dias antes do segundo trabalho de campo no posto de gasolina à entrada da cidade e, mesmo sem deixar feridos, chocou os moradores. Em Comendador Gomes os primeiros casos de furtos a bujões de gás e a bicicletas estavam preocupando os moradores. Nas demais cidades não houve nenhuma manifestação de ocorrência ou de sensação de perigo iminente e apesar

disso em todas as cidades, exceto Olaria, há muitas casas com grades nas janelas.



Figura 11 – Casa gradeada na cidade de Coronel Pacheco.
Fotos feitas pela autora em outubro de 2006.



Figura 12 – Casas gradeadas na cidade de Chácara.

A maioria dos entrevistados não soube explicar seu motivo e quando interpelados pareciam sequer perceber que elas existiam. Houve quem as atribuísse a simples enfeites, quem dissesse que sempre estiveram lá, mas houve também quem as remetesse à insegurança, nas palavras de uma entrevistada: “a gente vê tanta coisa na televisão...”. O risco de assaltos e demais atos de violência metropolitana chegam às casas, nestas pequenas cidades, através dos telejornais levando consigo um medo infundado para suas pacatas realidades mas que passa a compor uma percepção de insegurança atualmente comum nas metrópoles brasileiras.

De acordo com Castells (1983) e Harvey (1977) a divisão do trabalho é inerente à sociedade urbana tanto quanto ao capitalismo, sendo portanto uma de suas manifestações. Nas pequenas cidades selecionadas o vestuário e adereços utilizados pelos pedestres nas ruas expõem suas ocupações em atividades diversas: são crianças com uniformes da escola, varredores limpando as ruas, aposentados conversando na praça, trabalhadores agrícolas voltando de suas jornadas, funcionários da empresa de energia realizando consertos, médicos e enfermeiros chegando ao posto de saúde, enfim um conjunto de personagens que revela uma vida em comunidade marcada pela especialização de cada um em tarefas específicas.

Dentre os jovens percebe-se o interesse de alguns em ascender socialmente através do estudo favorecido pelo transporte municipal, por programas governamentais de estímulo ao curso universitário e de acesso a faculdades particulares cujo ingresso, relativamente às públicas, é muito mais fácil. Exemplos destes casos foram observados em Olaria com uma família cujo pai é “tireiro”, a mãe funcionária da prefeitura e a filha comerciária e estudante do ensino médio se preparando para cursar odontologia em Juiz de Fora; em Santa Bárbara do Monte Verde um dos vereadores, filho de pequeno proprietário rural, cursa faculdade de direito em Juiz de Fora e planeja montar escritório na cidade tão logo esteja habilitado a advogar; em Chácara o caso, já relatado, da trabalhadora e proprietária de um pequeno mercado cujo marido trabalha com gado leiteiro no sítio da família e a filha estuda arquitetura em Juiz de Fora e, também, o do atendente do posto de saúde que cursa faculdade de direito em Juiz de Fora e pensa em fazer mestrado no Rio de Janeiro.

São exemplos que, mesmo constituindo provável minoria nestas cidades, abrem perspectivas para mudanças caso alguns destes profissionais de nível superior venham a se estabelecer nas cidades e contribuam efetivamente para o seu desenvolvimento. Em situação assim seria reforçada a admissão das cidades selecionadas na concepção conceitual de Jacobs (1975) cuja inclusão na categoria de cidades depende da capacidade do aglomerado produzir crescimento a partir da própria economia local já estabelecida.

Os trabalhos de Jacobs (1975) e de Santos (2004), distinguindo a metrópole das demais cidades e atribuindo a estas duas categorias concepções distintas, e não apenas dimensões distintas, sugerem um redirecionamento das propostas teóricas dos demais autores. Estas atenderiam, com muito mais propriedade, à conceituação de metrópoles do que à de cidades de um modo geral como foi admitido no início do capítulo 1. Toda a heterogeneidade e dinamismo atribuído às cidades pelos conceitos analisados no capítulo 1 são, na verdade, direcionados a apenas uma parte delas, certamente a parte mais visível e complexa, que são as grandes metrópoles. Na mesma direção afirmaram Bernardes, Santos e Nalcacer (1983), ao criticar o critério brasileiro básico de determinação de espaços urbanos criticavam também a dificuldade de que fossem enquadradas em um único critério realidades tão díspares quanto as metrópoles e as demais cidades.

O que se observa da análise a estas pequeníssimas cidades, tomadas como exemplo de outras milhares de cidades semelhantes distribuídas por todo o país, é que elas guardam praticamente todas as características conceitualmente atribuídas a cidades e a espaços urbanos segundo a proposição dos autores

selecionados. Não são comparáveis às metrópoles no que se refere à velocidade, às dimensões, às diversidades, enfim a um dinamismo peculiar às enormes aglomerações observadas indubitavelmente, como afirmou Veiga (2002a, p. 32), nos “455 municípios inequivocamente urbanos”. Entretanto, não se distinguem em essência das demais cidades brasileiras podendo, portanto, serem identificadas como cidade do ponto de vista teórico tanto quanto já o são do ponto de vista legal.

Uma concepção específica da cidade, do campo, da relação entre essas formas, da urbanidade e da ruralidade remeteria às estratégias dos agentes econômicos e dos indivíduos? É possível imaginar um novo marco conceitual para as relações cidade-campo?

CONCLUSÕES

Esta pesquisa foi realizada com o objetivo de contribuir, sob os aspectos teórico e prático, para o debate sobre os termos cidade, campo, urbano e rural tendo em vista os pequenos municípios selecionados. A análise aos conceitos destacados foi feita a partir de uma seleção de autores que exercem indiscutível influência sobre a geografia brasileira privilegiando dois momentos: o atual, cujas bases foram lançadas na segunda metade do século XX com especial ênfase em publicações nas décadas de 1970 e 80; e os primeiros decênios do mesmo século, cujas idéias forjaram a intelectualidade responsável pelas propostas que, transformadas em lei pelo governo federal, ainda hoje regulamentam a organização territorial no Brasil.

Desta análise depreendeu-se que, na segunda metade do século, o conceito do termo urbano ganhou forte componente social abandonando o conteúdo espacial que tivera desde a Antiguidade. Passou, assim, a designar uma sociedade, ou uma parcela de dada sociedade, com considerável grau de dinamismo tanto no sentido econômico como no social. Passou, portanto, a independe da aglomeração de pessoas, casas ou de quaisquer outros elementos espaciais. Assim sendo, tornou-se possível afirmar, como o fizeram alguns autores, que mesmo uma área agrícola, que disponha de determinadas características ligadas à capitalização, emprego de tecnologia e envolvimento direto com os mercados consumidor e financeiro mundiais, pode ser urbana.

De acordo com a conceituação pretérita, vigente até meados do século XX, o rural, sempre identificado por oposição ao urbano, representava o não

aglomerado, as áreas de baixa densidade tanto de pessoas quanto de construções. A partir da nova concepção conceitual de urbano ao rural, que continuou a ser tudo o que o urbano não é, restou a estagnação em oposição ao dinamismo, não mais apenas o vazio de pessoas, mas o vazio de movimento, de ações e de acontecimentos. Assim é possível afirmar-se atualmente que uma cidade, um aglomerado de pessoas e casas portanto, é rural, não em face da baixa densidade, mas devido à sua estagnação social e econômica, à ausência de dinamismo atribuído contemporaneamente apenas aos espaços urbanos.

Assim, pesquisas como o Censo Demográfico, por exemplo, identificam a população legalmente urbana que é aquela residente nas cidades e vilas, entretanto, baseando-se nas proposições dos autores selecionados não seria possível identificar-se este montante sem que antes se estabelecesse os critérios objetivos necessários à identificação dos espaços conceitualmente urbanos.

A reversão dos conceitos dos termos urbano e rural, outrora espaciais, e atualmente sociais, fortalece os conceitos de cidade e campo aos quais passaram a ser atribuídos características primordialmente espaciais. Cidade ainda significa a aglomeração de pessoas, casas e muito mais, independentemente da sua capacidade de fazer girar a economia local; do mesmo modo que campo, dinâmico ou não, capitalizado ou não, continua a designar a não aglomeração, a baixa densidade de pessoas e construções antes de tudo. Esta separação conceitual evidentemente não pode ser simplesmente transposta para o plano prático, não há que se falar em espaço geográfico, qualquer que seja, dissociado da sociedade que lhe dá sentido, a simplificação é apenas transitória por um

momento suficientemente curto para que se lhes depreenda a significação mas a reunião do espaço à sociedade é integral e perene.

Distinguir contemporaneamente o que é aceito como conceito de cidade é fundamental, mas não suficiente, há ainda que estabelecer quais as características que diferenciarão uma cidade de outros aglomerados. Uma cidade se estabelece pelo número de pessoas ou de casas? Qual seria o número mínimo? Uma cidade se estabelece pela densidade de pessoas ou de casas? Qual seria o valor mínimo? Uma cidade se estabelece pela funcionalidade? Quais seriam as funções indispensáveis? Apenas o acesso à educação básica, saúde de pronto atendimento e alguma sociabilidade como igrejas e festas ou seria necessário o acesso também a teatros, livrarias, ensino superior, cirurgias especializadas e revenda de automóveis fisicamente existentes no próprio aglomerado? Qual seria o limite mínimo?

Muitos países, para identificar os espaços que consideram urbanos, baseiam-se em valores mínimos de número de moradores ou densidade das construções, outros em proporções de habitantes dedicados a atividades não agrícolas e outros, como é o caso brasileiro, em expressões que por si só não guardam significado explícito como “ter características urbanas” ou “ser comuna urbana”. Expressões assim, certamente dispõem de detalhamento internamente conhecido, ou simplesmente de uma determinação legal que as estabeleçam. Esta é a situação brasileira, que como outros países não se baseia, a princípio, em valores demográficos, o que não torna seus critérios menos adequados que outros.

No Brasil são urbanos apenas os espaços das cidades e vilas e a determinação de quais aglomerados podem se constituir em cidades e em vilas é estabelecida pelas três esferas legislativas: a federal, quanto aos princípios gerais; a estadual, quanto aos valores mínimos para a formação de novas cidades e vilas; e a municipal, quanto aos limites concretamente identificados no terreno. Enquanto as linhas gerais baseiam-se na concepção weberiana, que privilegia a função político-administrativa, os valores minimamente exigidos para que novas cidades sejam constituídas inclui elementos numéricos como mínimo de população, eleitores, geração de renda e construções, assim como elementos funcionais como a existência de escola, postos de saúde e distribuição de água, por exemplo. Às vilas os requisitos são menores e em alguns casos delegados pelos estados aos municípios. Os limites físicos das cidades e vilas são estabelecidos pelas prefeituras sem grandes restrições de ordem legal.

Embora sejam publicadas, há mais de 50 anos, críticas ao sistema nacional de determinação de espaços urbanos, sempre referentes à inclusão de aglomerados considerados demasiadamente pequenos e estagnados, quatro importantes oportunidades de alteração deste quadro, a elaboração das Constituições Federais de 1946, 1967, 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001, não foram aproveitadas para introduzir qualquer alteração na estrutura geral. Um grande avanço, proposto por uma das críticas, foi implementado pela Constituição de 1988 com a transferência aos estados do estabelecimento do limite mínimo para que novas cidades e vilas fossem constituídas, mas não se modificou o fundamento que associa espaços urbanos às cidades e vilas do país. Esta manutenção por quase setenta anos, uma vez que o decreto-lei data de 1938,

parece confirmar que o Estado e a sociedade brasileiros se põem em acordo com ele.

A função político-administrativa talvez não seja por si só, como defendia a proposta weberiana, suficiente para caracterizar um aglomerado como espaço urbano dentro do conceito contemporâneo. Entretanto, a tradição política brasileira garante a existência de um poder constituído pelo Estado, na presença da prefeitura e da câmara de vereadores, o que, além de transformar o aglomerado em sede de um ente federativo, lhe confere recursos financeiros capazes de atender às necessidades fundamentais e inadiáveis da população da cidade e, em condições menos favoráveis, a das vilas e do campo do município. Há muitas décadas instituiu-se a prática das transferências financeiras entre as esferas de poder, da União e dos estados aos municípios, e é esta verdadeira distribuição espacial de renda que garante o acesso da população residente nos municípios de pequena população aos serviços básicos a que todo o cidadão brasileiro tem direito de acordo com a Constituição.

O sistema brasileiro de qualificação dos espaços faz com que a transformação de espaços rurais em urbanos decorra da emancipação de municípios e distritos ou da expansão dos perímetros urbanos. Embora não se tenha neste trabalho analisado a evolução das leis municipais que regulamentam seus perímetros, parece que se pode afirmar que o crescimento vertiginoso da população urbana brasileira, ocorrido principalmente nas décadas de 1970 e 80, não teve origem no aumento dos espaços urbanos, mas no adensamento dos espaços que já dispunham de caráter urbano. A evolução do crescimento do

número de municípios e distritos não é a principal responsável pela urbanização da população.

Este trabalho propõe que se passe a utilizar com maior freqüência em trabalhos acadêmicos e administrativos referências à população residente em cidades, ao invés da urbana, dada a dificuldade em estabelecer-se este valor diante da conceituação contemporânea. As informações referentes a montantes de população, ou a quaisquer outros, pelos órgãos fornecedores são obtidas através de recortes espaciais e, como foi repetidamente observado ao longo de todo o trabalho, a espacialização dos fenômenos urbanos é de identificação muito subjetiva o que impossibilita sua delimitação por grande número de agentes. As cidades ao contrário, dada sua determinação legal, são facilmente apreendidas.

Ao longo da história do Brasil o surgimento de aglomerados que viriam a se tornar cidades e vilas decorreu de situações diversas como mostrou Deffontaines (1944), dentre outros autores. Entretanto a elevação de dado aglomerado à categoria de cidade ou de vila sempre apoiou-se em objetivos políticos visando o fortalecimento do Estado, fosse o português ou o brasileiro, em determinada região ou o atendimento a certa demanda de grupo político influente. Estratégias de ordem política costumavam superar grandes contingentes populacionais ou atividades econômicas significativas na priorização da consolidação da malha municipal brasileira. A consulta às populações envolvidas através de plebiscito é bastante recente, já que foi instituída pela Constituição Federal de 1988, e passou a ter como foco também a população da área remanescente do município de origem apenas em 1996 com a re-interpretação da Emenda Constitucional nº15.

Esta pesquisa selecionou para o estudo empírico duas regiões com processos de ocupação diferentes, momentos distintos de expansão da população, ocupação do território, crescimento econômico e inserção regional igualmente diferenciada: a Zona da Mata de Minas Gerais e o Triângulo Mineiro. O acesso à expressiva massa de informações disponível na Enciclopédia dos Municípios permitiu compor retratos das regiões em finais da década de 1950. Através destes se identifica o desenvolvimento econômico e social muito maior da Zona da Mata que contava então com várias matrizes de bancos, ligações ferroviárias em quase todas as cidades e grande quantidade de cursos populares e eruditos. Embora as fontes de riqueza regional fossem as atividades agropecuárias, ou as a ela diretamente ligadas, como a produção e exportação de café, têxteis, fumo e laticínios, havia uma concentração de acesso aos bens e serviços nas suas muitas cidades.

O Triângulo Mineiro ao contrário, mostrava-se naquele período como área em processo de ocupação principalmente através da atividade agropecuária, com poucas cidades e extensas fazendas privilegiando o cultivo de arroz e a criação de gado bovino e suíno que contavam com investimentos para o aprimoramento de sua qualidade. As fortes ligações das regiões com as duas maiores metrópoles do país contribuem para a explicação da decadência da Zona da Mata, estreitamente relacionada ao Rio de Janeiro, e a ascensão do Triângulo Mineiro diretamente dependente do estado de São Paulo.

A metodologia adotada pela pesquisa determinou que a análise às pequeníssimas cidades se baseasse em entrevistas, realizadas no local, de modo a permitir detectar as características básicas da vida dos moradores de pequenas

idades das regiões selecionadas. Não fora estabelecido, a princípio, determinado patamar de população para representar essas cidades a serem objeto de estudo empírico, sua identificação decorreu da literatura e análise das informações visando melhor representar a realidade brasileira. Tampouco fora pré-determinado o número de cidades a serem objeto de estudo empírico, este resultou igualmente da análise das informações e dos mapas das regiões selecionadas.

Neste ponto se impõe apresentar uma crítica à metodologia selecionada, a qual não inseriu análises de campo em cidades de municípios médios, em termos de montante populacional e vigor econômico, das regiões. As rápidas visitas a alguns destes municípios como Lima Duarte (16 mil habitantes) e Bicas (13 mil habitantes) apontaram para grandes semelhanças entre as formas de vida de seus habitantes e os das pequeníssimas cidades selecionadas para estudo. Diferenças expressivas surgem ao compara-las aos grandes centros regionais como Juiz de Fora (460 mil habitantes) e Uberaba (250 mil habitantes). Se a opção pela inclusão de cidades médias, para os padrões das regiões selecionadas, tivesse sido feita no tempo adequado seria possível afirmar o que só se pode supor: que pouca diferença há entre a vida dos moradores nas cidades médias e nas muito pequenas nestas regiões.

Dentre as pequeníssimas cidades distingue-se uma diferença importante que propicia certa distinção entre os tipos de regiões pelas quais se fez opção. Nas cidades estudadas na região de Juiz de Fora, cuja economia encontra-se desarticulada de grandes e complexas cadeias produtivas, observou-se a existência de resquícios de um modo de vida mais ligado aos hábitos rurais. Exemplifica-se esta afirmação com os costumes de conservar o fogão a lenha

mesmo que para preparar alguns pratos que por mais saborosos que sejam não são passíveis de realização em metrópoles, exceto em situações muito particulares; do mesmo modo o cultivo de algumas ervas para temperos ou mesmo medicinais não são tidas como comuns nas grandes cidades, embora também ocorram em uns poucos casos; ou ainda a carroça de leite não tratado vendido de maneira completamente artesanal; mas principalmente a estrutura de realização do trabalho agropecuário por parte de membros das famílias, trabalho que dispõe de inteira liberdade em termos de tempo de dedicação.

Na região do Triângulo Mineiro é também freqüente nas cidades selecionadas que parte dos membros das famílias trabalhe nas lavouras da região, mas a regulação nos horários assim como nos contratos de trabalho expõe um estilo de lidar com a agricultura semelhante ao de qualquer fábrica em uma metrópole. Há horário para entrada e saída da plantação, há férias, descanso semanal, equipamentos de segurança, por vezes até uniformes, envolvimento de sindicatos, sociabilidade entre colegas de trabalho com amizades e atritos, mas há rigor, tanto quanto em qualquer fábrica ou escritório.

Conceitos e critérios que indicam elementos que propiciam a identificação de espaços urbanos elegem a atividade agropecuária como referência ao não urbano, entretanto, a análise desta atividade em regiões com alto nível de capitalização e tecnificação como o Triângulo Mineiro parecem apontar em sentido contrário. O que se depreende dos casos concretos estudados é que não se trata do tipo de atividade em que se esteja trabalhando, mas fundamentalmente da maneira como se trabalha, dos elementos que compõem a lógica do trabalho. Não

há diferenças de lógica entre os cortadores de cana-de-açúcar de Pirajuba e os empregados de uma fábrica, exceto a falta de telhado para os primeiros.

O conceito de urbano, atrelado que é atualmente à sociedade à qual se refere, possibilita algumas variações entre sociedades diferentes, como afirmado por autores comparando alguns países. O Brasil com suas enormes desigualdades em todos os níveis é formado por grupos sociais diferentes em muitos aspectos, assim, a legislação brasileira ao delegar aos estados e municípios que estabeleçam eles próprios o que entendem por urbano, respeita-lhes as diferenças locais. Acredita-se mesmo que os espaços urbanos brasileiros guardem tantas diferenças entre si quanto todos os demais aspectos deste diverso território nacional.

A pesquisa constatou que as pequeníssimas cidades de menos de três mil habitantes selecionadas para estudo dispõem das principais características conceituais apresentadas pelos autores selecionados, sendo, portanto, também em termos teóricos, incluídas na categoria de cidades, mesmo dentre aquelas que ainda guardam alguns comportamentos mais tipicamente rurais. Entretanto elas ainda se diferenciam fortemente das grandes metrópoles, e é nesta direção que a conclusão deste trabalho indica que há, hoje, muito mais diferenças entre as grandes metrópoles e as cidades médias do que entre estas últimas e as pequenas cidades.

Indica-se também que a identificação de uma cidade relaciona-se muito mais à sua capacidade de atender às necessidades fundamentais da população do que a qualquer montante de valor populacional, de construções ou de

densidades. Se é a sociedade que dá sentido ao espaço é a satisfação das suas demandas que o deve classificar.

No que tange a identificação dos espaços urbanos este trabalho conclui que há que se deve buscar a conceituação que melhor se adequue à realidade brasileira para que, a partir de então se possa buscar os critérios objetivos que melhor lhe representam de modo a permitir sua delimitação espacial. Vale lembrar que uma das correntes teóricas aqui trabalhadas conceitua o espaço urbano como todo aquele que estiver sob a influência de um espaço inequivocamente urbano. Aplicada ao Brasil contemporâneo esta concepção implicaria, provavelmente, em eliminar os espaços rurais, posto que mesmo a mais remota área intocada da Amazônia tem sua preservação defendida hoje exatamente pelas áreas urbanas, estando assim sob influência desta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. **Texto para discussão** n° 702. IPEA, 2000. Disponível em <www.ipea.br> Capturado em junho de 2007.

AGUIAR, Tereza Coni. **Urbanização em Mato Grosso, um exemplo: Rondonópolis**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, 1980.

ANJOS, Flávio Sacco dos. Pluriatividade e ruralidade: enigmas e falsos dilemas. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, n° 17, out. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – UFRRJ/CPDA, 2001.

AZEVEDO, Aroldo de. Vilas e cidades do Brasil colonial: ensaio de geografia urbana retrospectiva. In: **Boletim** n° 208, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1956.

BEAUJEU-GARNEIR, Jacqueline. **Geografia Urbana**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983. Primeira edição em 1980.

BECKER, Bertha K. **O norte do Espírito Santo, região periférica em transformação**. Tese de Livre Docência apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 1969.

BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti; SANTOS, Sergio Roberto Lordello dos; e NALCACER, Fernando Cavalcanti. **Redefinição do conceito de urbano e rural**. Curitiba: Instituto Edson Vieira – IPARDES, 1983.

BESSA, Kelly Cristine Fernandes de Oliveira. **Convergências e divergências da urbanização em áreas de cerrado: a dinâmica urbano-regional de Uberaba e Uberlândia (MG)**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro –UFRJ, 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BREMAEKER, François E. J. Os novos municípios brasileiros. In: **Revista de Administração Municipal**, v. 38, nº 200, pp. 82 - 92, jul./set. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, 1991.

CAPEL, Horacio. La definición de lo urbano. Disponível em Scripta Vetera: Edición eletrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales. Reproducido de: **Estudios Geográficos** nº 138 – 139, febrero-mayo 1975, pp. 265-301. Capturado em janeiro de 2003.

CARONE, Edgard. **O Estado Novo (1937 – 1945)**. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora DEFEL, 1988. Primeira edição em 1976.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983. Primeira edição em 1972.

CONSELHO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - JUNTA EXECUTIVA CENTRAL. Projeto de decreto-lei, anexo à **Resolução nº 26** de 15 de dezembro de 1937. 1937.

CORRÊA, José Machado, CORRÊA, Walquíria Kruger e GERARDI, Lucia Helena de Oliveira. A problemática da definição e da delimitação do espaço rural e urbano – mudanças no espaço rural e práticas institucionais: o exemplo da ilha de Santa Catarina. In: **Geografia** v. 26, nº 1, abr., 2001.

CORRÊA, Roberto Lobato. Estudos das relações entre cidade e região. In: **Revista Brasileira de Geografia**, ano 31, nº 1, pp. 43 - 56. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.

COSTA FERREIRA, J. da. Urbanotechnica IV. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 20 de março de 1938, p.5.

DAVIDOVICH, Fany Rachel e FREDRICH, Olga Maria Buarque de Lima. Urbanização no Brasil. In: **Brasil: uma visão geográfica nos anos 80**. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

DEFFONTAINES, Pierre. Como se constituiu no Brasil a rede de cidades. In: **Boletim Geográfico** n^{os}14 e 15, mai./jun. Rio de Janeiro: IBGE, 1944.

_____. **Geografia Humana do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE/Conselho Nacional de Geografia - CNG, 1940.

DEWEY, Richard. The rural-urban continuum: real but relatively unimportant. In: **The American Journal of Sociology**, tomo LXVI 1, jul., pp. 60 - 67, 1960.

EGLER, Eugênia Gonçalves. Distribuição da população no estado de Minas Gerais em 1940. In: **Revista Brasileira de Geografia**, ano 15, n^o 1, pp. 123 – 152. Rio de Janeiro: IBGE, 1953.

FAPERJ – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. **Urbanização do interior fluminense: análise dos aglomerados de pequeno porte**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 1983.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FREDRICH, Olga Maria Buarque de Lima; BRITO, Sebastiana Rodrigues de; e ROCHA, Sonia. Conceituação e operacionalização da categoria de aglomerados rurais como situação de domicílio para fins censitários. In: **Revista Brasileira de Estatística**, ano 44, n^o 173 - 174, pp. 199-225, jan./jun., 1983.

FREYRE, Gilberto. Sugestões para uma nova política no Brasil: a rurbana. **Cadernos de Pernambuco**, n^o 4. Recife: Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco. 1956. Disponível em <<http://prossiga.bvfg.fgf.org.br/portugues/index.html>>. Capturado em julho de 2006.

_____. **Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1980. Primeira edição em 1933.

GEIGER, Pedro Pinchas. Industrialização e urbanização no Brasil: conhecimento e atuação da geografia. In: **Revista Brasileira de Geografia**, ano 50, número especial, t. 2. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

_____. **Evolução da rede urbana brasileira.** Coleção O Brasil urbano. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais - CBPE, 1963.

GEIGER, Pedro Pinchas et al. Estudos para a geografia da indústria no Brasil sudeste. In: **Revista Brasileira de Geografia** ano 25, nº 2, pp.155 - 271. Rio de Janeiro: IBGE, 1963.

O GLOBO. A energia da volta ao campo: eletrificação faz moradores das cidades retornarem à área rural e contém êxodo. Caderno Economia, **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro 11 de março de 2007.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** Campinas: Editora UNICAMP, 1998.

_____. **O novo rural brasileiro.** Disponível em www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos Capturado em janeiro de 2003, 1997.

_____. **A modernização dolorosa – estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

HARVEY David. **Urbanismo y desigualdad social.** Madri: Siglo Veintiuno Editores, 1977. Primeira edição em 1973.

IBGE. Contagem Populacional 2007. Capturada de www.ibge.gov.br, em outubro de 2007

_____. **Arquivo de genealogia municipal.** Diretoria de Geociências - DGC, Departamento de Estruturas Territoriais - DETRE, 2002.

_____. **Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.** Disponível em www.ibge.gov.br.

_____. **Manual de Delimitação de Setores,** Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro: IBGE, 1989.

_____. **Texto consolidado da Lei Complementar nº 1, de 9.11.1967, com as modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 28 de 18.11.1975, Lei Complementar nº 32 de 26.11.1977, Lei Complementar nº 39 de 10.12.1980 e Lei Complementar nº 46 de 21.08.1984 (mimeog.), 1985.**

_____. **Geografia do Brasil, região sudeste.** Rio de Janeiro: IBGE, 1977.

_____. **Enciclopédia dos Municípios**, vols. 13 e 14. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Primeira edição em 1959.

_____. **Censo Geral de 1940.** Rio de Janeiro: IBGE, 1950.

_____. Decreto-Lei 311 de 2 de março de 1938. In: **Revista Brasileira de Geografia** ano 1, nº 2, abr./jun. Rio de Janeiro: IBGE, 1939.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Convenção Nacional de Estatística.** Rio de Janeiro: Departamento de Estatística e Publicidade, 1936.

IPEA/IBGE/UNICAMP-NESUR. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil.** v. 1. Brasília: IPEA, 1999.

JACOBS, Jane. **La economía de las ciudades.** Barcelona: Ediciones Peninsula, 1975. Primeira edição em 1969.

JEANNIC, Thomas le. Radiographie d'un fait de société: la périurbanisation. In: **INSEE Premier**, nº 535, juin. Paris: INSEE, 1997.

JULIEN Philippe. Mesurer un univers urbain en expansion. In: **Économie et Statistique**, nº 336. Paris: INSEE, 2000.

KAGEYAMA, Ângela. Pluriatividade e ruralidade: aspectos metodológicos. In: **Economia aplicada**, v. 2, nº 3, jul./set., 1998.

LAMAS, Fernando Guaudereto; SARAIVA, Luis Fernando; e AMILCO, Rita de Cássia da Silva. **A Zona da Mata mineira: subsídios para uma historiografia**, 2003. Disponível em <www.abphe.org.br/congresso2003/textos/Abphe>, capturado em novembro de 2006.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro, 1948.

LEDROUT, Raymond. **Sociologia Urbana**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1971. Primeira edição em 1968.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002. Primeira edição em 1970.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991. Primeira edição em 1968.

_____. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Ediciones Península, 1975. Primeira edição em 1970.

_____. **O Pensamento marxista e a cidade**. Póvoa de Varzim: Editora Ulisseia, 1972.

LIMA, Maria Helena Palmer. **O processo de emancipação municipal no estado do Espírito Santo**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2000.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. A multiplicação de municípios no Brasil. In: **Revista de Administração Municipal**, v. 39, nº 203, pp. 23 - 28, abr./jun. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, 1992.

MACEDO SOARES, José Carlos de. Exposição dirigida ao senhor presidente da República pelo presidente do IBGE. In: **Revista Brasileira de Geografia**, ano 1, nº 2, p. 149. Rio de Janeiro: IBGE, 1939.

MACHADO, Lia Osório. Divisão territorial e propriedade da terra. In: **Anais do X Encontro Nacional de Geografia Agrária**, v.1, pp.365-387. Rio de Janeiro: UFRJ, 1990.

Mapa de estradas do Sudeste. Editora Mapograf, 2006.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993. Primeira edição em 1845-46.

MARX, Murillo. **Cidade no Brasil, terra de quem?** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

MAUNIER, René. **L'origine et la fonction économique des ville (étude de morphologie sociale)**. Paris : V. Giard & E. Brière Libraires-Éditeurs, 1910.

MONBEIG, Pierre. Uma viagem de São Paulo a Goiânia – estudo sobre as zonas de influência paulista. In: **Boletim Geográfico** ano VII, nº 79, pp. 737 - 739, 1949.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. Volumes 1 e 2. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1965.

OLIVEIRA, Evangelina Xavier Gouveia e LA CROIX, Luisa Maria. **Áreas Industriais: uma proposta de inovação na produção de estatísticas**. (mimeog.). Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Geociências, Departamento de Geografia, 1994.

ONU - Organização das Nações Unidas, 2003. Disponível em www.un.org/esa/population.htm>. Capturado em agosto de 2004.

_____, 2001. Disponível em www.un.org/esa/population/publication/wup2001report.htm>. Capturado em fevereiro de 2003.

PARK, Roberto Erza. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. Primeira edição em 1916. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

PAULA, Silvana Gonçalves de. **O campo na cidade: esportes country e ruralidade estetizada**. Tese de doutorado em sociologia apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Rio de Janeiro, 1999.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984. Primeira edição em 1945.

REDFIELD, Robert. The folk society. In: **The American Journal of Sociology**, v. LII, n^o 4, jan., 1947.

ROSA, Lucelina Rosseti e FERREIRA, Darlene Aparecida de Oliveira. As categorias rural, urbano, campo, cidade: a perspectiva de um *continuum*. In: SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão e WHITACKER, Arthur Magon (orgs.) **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

SANTOS, Milton. Cidades locais no terceiro mundo: o caso da América Latina. In: **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. Primeira edição em 1972.

_____. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. Primeira edição em 1979.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SANTOS, Rosselvelt José dos, e RAMIRES, Júlio César de Lima (orgs.). **Campo e cidade no Triângulo Mineiro**. Uberlândia: Editora da Universidade Federal de Uberlândia, 2004.

SENADO FEDERAL. **Constituições do Brasil (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, e 1967 e suas alterações)**, v. 1. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

SOARES, Beatriz Ribeiro. Considerações sobre a produção de geografia urbana em Minas Gerais. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

SOBARZO, Oscar. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão e WHITACKER, Arthur Magon. **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

SOROKIN, Pitirim A., ZIMMERMAN, Carle C. **Principles of rural-urban sociology**. New York: Henry Holtand Company, 1931. Primeira edição em 1929.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mario Augusto. Os cinco últimos septênios da evolução estatística brasileira. In: **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Série Documentos para Disseminação. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. Primeira edição em 1943.

_____. Os Serviços de Estatística do estado de Minas Gerais. In: **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Série Documentos para Disseminação. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. Primeira edição em 1931.

_____. Algumas novas diretivas para o desenvolvimento da estatística brasileira (Indicações que deveriam ser submetidas ao voto da 1ª Conferência Nacional de Estatística, convocada para 12 de outubro de 1930 e depois adiada *sine die*). In: **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Série Documentos para Disseminação. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. Primeira edição em 1930.

UFV - UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. Disponível em <www.ufv.br>. Capturado em março de 2005.

VALVERDE, Orlando. Reconhecimento na bacia leiteira do Rio de Janeiro. In: **Revista Brasileira de Geografia**, ano 26, nº 4, pp. 609 - 615, out./dez. Rio de Janeiro: IBGE, 1964.

_____. Estudo regional da Zona da Mata de Minas Gerais. In: **Revista Brasileira de Geografia**, ano 20, nº 1, pp. 3 - 82, jan./mar. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

VEIGA, José Eli et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Texto provisório para discussão agosto de 2001. Série Textos para Discussão nº 1. Brasília: convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

VEIGA, José Eli. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002a.

_____. Dos povoados, aldeias, vilas, cidades e municípios. In: **O Estado de São Paulo**, 20 de maio de 2002. São Paulo, 2002b.

VIANNA MOOG, Clodomir. **Bandeirantes e pioneiros, paralelo entre duas culturas**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1961.

WEBER, Max. **The City**. Nova Iorque: The Free Press, 1958. Primeira edição em 1921.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. Primeira edição em 1938.

DECRETO-LEI N.º 311, DE 2 DE MARÇO DE 1938

Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 180 da Constituição:

considerando que o art. 15.º da Constituição confere à União a competência de resolver definitivamente sobre os limites do território nacional e fazer o recenseamento geral da população;

considerando que essa faculdade implica a de promover a delimitação uniforme das circunscrições territoriais;

considerando, ainda, os compromissos assumidos nas cláusulas XIV e XV da Convenção Nacional de Estatística, a Resolução n.º 59, de 17 de Julho de 1937, da Assembléa Geral do Conselho Nacional de Estatística, e, finalmente, o critério por este firmado na Resolução n.º 60, de 17 de Julho de 1937, da Assembléa Geral, para o cômputo das unidades do quadro territorial da República,

Decreta:

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

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

Parágrafo único. Essas zonas poderão ter ainda denominações especiais.

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

Art. 4.º 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. 5.º Um ou mais municípios, constituindo área contínua, formam o termo judiciário, cuja sede será a cidade ou a mais importante das cidades compreendidas no seu território e dará nome à circunscrição.

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

Art. 7.º Os territórios das comarcas e termos serão definidos, nos respectivos atos de criação, pela referência às circunscrições imediatamente inferiores que os constituírem. O ato de criação de cada município, porém, indicará os distritos que no todo ou em parte vierem a constituir o seu território e fará a descrição dos antigos ou novos limites do distrito que passarem a formar a linha divisória municipal, discriminadas as secções correspondentes às sucessivas confrontações inter-distritais. Analogamente, nenhum distrito será criado, sem a indicação expressa da anterior jurisdição distrital do território que o deva constituir, descritos os respectivos limites com cada um dos distritos que formarem suas confrontações.

Art. 8.º Os limites inter-distritais ou inter-municipais serão definidos segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais, não se admitindo linhas divisórias sem definição expressa ou caracterizadas apenas pela coincidência com divisas pretéritas ou atuais.

Art. 9.º Em nenhuma hipótese se considerarão incorporados ou a qualquer título subordinados a uma circunscrição, territórios compreendidos no perímetro de circunscrições vizinhas.

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

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

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

Art. 12.º Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradas.

Art. 13.º Dentro do prazo de um ano, contado da data desta lei, ou da respectiva instalação, se ulterior, os municípios depositarão na Secretaria do Diretório Regional de Geografia, em duas vias autenticadas, o mapa do seu território.

§ 1.º O mapa a que se refere este artigo, ainda quando levantado de modo rudimentar, deverá satisfazer os requisitos mínimos fixados pelo Conselho Nacional de Geografia.

§ 2.º O município que não der cumprimento ao disposto neste artigo terá cassada a autonomia e o seu território será anexado a um dos municípios vizinhos, ao qual fica deferido o encargo, aberto novo prazo de um ano, com idêntica sanção.

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

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

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

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

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

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

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

§ 3.º Entrando em vigor a nova definição do quadro territorial, só poderá êste ser alterado por leis gerais quinquenais, promulgadas no último ano de cada período para entrar em vigor a 1 de Janeiro do ano imediato. A segunda destas revisões quinquenais só se dará se se houver realizado o recenseamento do Estado no segundo ano do período.

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

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

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

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

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

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

Rio de Janeiro, em 2 de Março de 1938, 117.º da Independência e 50.º da República.

GETÚLIO VARGAS
Francisco Campos.

EXPOSIÇÃO DIRIGIDA AO SENHOR PRESIDENTE DA REPUBLICA PELO PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA

Em cumprimento do que determinou a resolução n.º 26, anexa, da Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística, tenho a honra de, com a justificação que se segue, submeter à alta consideração de V. Ex. o projeto de lei elaborado pela referida Junta onde se condensaram as "normas orgânicas" e as "medidas de emergência" que, sem perturbar a organização vigente, poderiam atender aos objetivos da racionalidade da divisão administrativa e judiciária da República.

A desordem e a confusão que sempre reinaram no quadro territorial do Brasil, considerado no seu conjunto, apresentam diversificados aspectos que, segundo as observações levadas a efeito pelos serviços estatísticos, resultam de numerosas anomalias, de extensão variável, todas, porém, gravemente prejudiciais à normalidade da vida nacional.

Quanto à fixação dos âmbitos territoriais, já foram registados os seguintes fatos:

- 1.º, falta absoluta de delimitação;
- 2.º, delimitação defeituosa — porque variável ou inverificável — por divisas de terras particulares ou de circunscrições eclesiásticas antiquíssimas;
- 3.º, configuração absurda, em face das condições geográficas;
- 4.º, extra-territorialidade, ora pela não contiguidade das sub-circunscrições componentes, ora pela jurisdição sobre fazendas ou povoados “encravados” em outras circunscrições.

Quanto à hierarquia e conjugação das várias ordens de circunscrições, observa-se:

- 1.º, ausência de uniformidade na escala das categorias;
- 2.º, superposição defeituosa dos quadros superiores aos inferiores;
- 3.º, duplicidade e às vezes triplicidade de quadros distritais, coexistindo, com poucas exceções, uma divisão, “administrativa” e outra “judiciária”, quando não ainda a “policia”.

No que concerne à nomenclatura, verifica-se:

- 1.º, identidade de denominações no mesmo Estado, entre circunscrições com sedes diferentes, ora da mesma, ora de diferente categoria;
- 2.º, extensão exagerada de muitos topônimos oficiais, compostos de sete e mais palavras;
- 3.º, diversidade de designação entre muitas circunscrições e as respectivas sedes.

Finalmente, no que interessa aos foros de “cidade”, e “vila”, depara-se ausência de espírito de sistema, verificando-se que, por não obedecer a concessão da prerrogativa de cidade ou vila a qualquer critério ligado à população, ocorre:

1.º, serem cidades, em alguns Estados, ora todas as sedes de comarca, ora todas as sedes de termo, ora todas as sedes municipais, enquanto em outros aparecem como cidades, apenas algumas localidades dentre as que possuem essas várias investiduras;

2.º, serem vilas, nalgumas unidades políticas, ora todas as sedes municipais sem fóro, ora todas as sedes distritais que não são sedes municipais, verificando-se, nas demais, não somente vilas que são sedes de comarca, de termo ou de município, mas ainda vilas que não são sequer sedes de distritos rurais.

Por outro lado, Estados há em que a competência para criar distritos administrativos está atribuída aos governos municipais, enquanto em outros, a esses governos cabe a criação dos distritos judiciários, prevalecendo na maioria a competência do legislativo estadual para tais atos de criação.

A instalação das circunscrições, que, por merecer registo nos fastos da vida nacional, deveria ser sempre um ato revestido de solenidade, ora tem a data fixada em decreto do Poder Executivo — do Estado nalguns casos, dos Municípios em outros — ora independe de qualquer formalidade, resultando daí que a história de muitas circunscrições não pode registar o dia em que lhes foram atribuídos os competentes foros.

As sedes das circunscrições, que deveriam ser obviamente núcleos urbanos já formados ou pelo menos em formação, muitas vezes não existem sequer como “povoados”, localizando-se, ainda sem fixidez, na residência rural de um funcionário — o oficial de registo civil ou um cobrador municipal.

A todas essas anomalias e incoerências junta-se o desconhecimento completo do território de grande parte dos municípios brasileiros, cujos diferentes rincões tem a sua ubicação e condições topográficas inteiramente ignoradas dos próprios administradores municipais.

Ora, não é possível pensar-se em administrar eficientemente um país cujo quadro territorial é tão defeituosamente estruturado e cujas condições físicas e políticas se mantêm incógnitas. E nem mesmo a estatística nacional pode atingir a um satisfatório desenvolvimento enquanto a divisão territorial se mantiver nessa situação de obscuridade, incerteza e falta de racionalidade.

A precariedade das apurações censitárias que o país já realizou é devida em grande parte a essa situação, pois, sobre deficientes os elementos informativos para estabelecer as zonas censitárias em condições acertadas, não se sabia em inúmeros casos onde localizar volumosos dados dos levantamentos procedidos. O recenseamento que o Estado de São Paulo realizou em 1934 não pode definir a situação dos distritos porque seus limites são em geral indeterminados. Mas os dirigentes dessa operação hão de ter encontrado dificuldades mesmo

para atribuir determinadas unidades do censo demográfico ou agrícola a este ou àquele município. E neste particular a situação do resto do Brasil é muito mais grave.

Em 1922 e 1923, o governo Raul Soares tentou sistematizar a divisão territorial do Estado de Minas Gerais. Introduziu aperfeiçoamentos notáveis nos respectivos quadros, suprimindo quasi todas as anomalias — limites incoerentes, descontinuidade do território, diversidade de denominação entre as circunscrições e suas sedes, fazendas encravadas, várias localidades com o mesmo nome, topônimos muito extensos, etc.; mas não conseguiu tudo. E apesar de expressa proibição na lei, instalaram-se depois disto distritos que não tiveram a prévia delimitação do território e sem os decretos que deveriam marcar a competente data.

A administração federal sempre lutou com enormes dificuldades para estabelecer uma rudimentar sistematização ao menos na apresentação estatística do quadro territorial brasileiro, e fixá-lo com alguma atualidade. Os embaraços provinham já da dificuldade em obter-se regularmente a legislação respectiva, já da sua incoerência, já da impossibilidade em que se encontrava grande número de administrações regionais e locais, de prestar informações seguras a respeito. Basta dizer que ainda este ano, procurando o Instituto obter que os quadros levantados para 31 de Dezembro de 1936 fossem revistos pelas repartições regionais de estatística, muitas destas tiveram de excusar-se da demora e dos erros das suas informações, alegando inacreditável balbúrdia nos registos oficiais relativos à divisão territorial.

A par disso, com muitos outros embaraços se defronta a estatística brasileira, em consequência das falhas apontadas. A distinção relevantíssima para várias ordens de fatos, entre zona urbana e zona rural, nunca foi possível no Brasil, pois nenhum critério ainda se estabeleceu a respeito, e o critério que fosse estabelecido só poderia ser aplicado se todas as sedes de circunscrições tivessem seus quadros urbanos e suburbanos convenientemente delimitados.

Agora mesmo o professor Methorst, eminente diretor da Secretaria do Instituto Internacional de Estatística, tendo em vista a organização de um trabalho de comparação internacional, solicitou ao Instituto as informações relativas àquela distinção no Brasil, e a resposta, infelizmente, foi declinatória.

Por tudo isso, convocada a Convenção Nacional de Estatística, os membros daquela memorável assembléa sentiram imediatamente que não podiam traçar um programa orgânico para o grande sistema dos serviços estatísticos brasileiros, resultante do Instrumento Convencional de 11 de Agosto de 1936, sem promover medidas de ordem e racionalização relativamente ao quadro territorial.

Com efeito, a cláusula XIV assim prescreveu como compromisso solene dos governos regionais:

“Os Governos Federados, tendo em vista os interesses gerais da organização administrativa, e em particular, interesse dos levantamentos estatísticos, encaminharão, com a assistência do Instituto, as providências legislativas que tenham por fim racionalizar a divisão dos respectivos territórios, tendendo a conseguir, além de outros objetivos, que os entendimentos a esse respeito estabelecerem como necessários ou vantajosos, os seguintes, que são considerados essenciais:

a) uniformidade de data para a revisão do quadro territorial, em todo o país, de modo que tenha ela lugar, para fins da sua boa fundamentação e regular periodicidade, logo após a divulgação dos resultados dos recenseamentos gerais ou regionais, ou seja nos anos de milésimo dois e sete;

b) precisão e racionalidade dos limites circunscricionais a estabelecer, de modo que estes acompanhem acidentes geográficos facilmente identificáveis e fiquem também evitadas as linhas até agora usadas segundo variáveis divisas de determinados proprietários;

c) sistematização da nomenclatura de maneira a ficarem definitivamente suprimidas tanto a identidade de designação entre circunscrições da mesma categoria, quanto a diversidade de toponímia entre as circunscrições administrativas e judiciárias e as respectivas sedes;

d) superposição sistemática da divisão judiciária à divisão administrativa, de forma que, por um lado, haja uma só divisão distrital para fins tanto administrativos como judiciários e, por outro lado, os termos e comarcas tenham sempre por sede a sede municipal que lhes der o nome e compreendam integralmente, respeitados os respectivos limites, um ou mais municípios;

e) atribuição da categoria e foros de cidade e vila segundo critérios específicos claramente fixados em lei;

f) unificação dos âmbitos territoriais das unidades administrativas e judiciárias, de modo que a área de cada uma delas seja um todo, ficando assim suprimidos os casos de extra-territorialidade decorrentes das chamadas “fazendas encravadas” e os casos anômalos de circunscrições superiores formadas de duas inferiores não contiguas;

g) definição exata da constituição territorial de novas entidades administrativas criadas (distritos e municípios), indicando-se sempre as circunscrições distritais preexistentes que lhes houverem cedido território, e descrevendo-se os respectivos limites de forma a ficarem nitidamente destacados os trechos correspondentes a cada um dos distritos confrontantes”.

E na cláusula XV, com a mesma significação, determinou:

“Em complemento ao disposto na cláusula precedente, e tendo em vista que a medida é necessária não só para fins gerais da administração, mas principalmente para classificar a população do país em “urbana” e “rural”, com os respectivos coeficientes de densidade, as Altas Partes Federadas propõem-se, como objetivo comum, a ser conseguido pelas medidas que a organização de cada Estado permitir, que todas as municipalidades fixem ainda este ano, determinando-lhe os limites e a área, o “quadro urbano” da cidade ou vila sede de município, ficando também assentado que esse quadro só possa ser modificado por ato do respectivo governo, no qual venham referidos os novos limites e o acréscimo da área resultante da alteração”.

Mais tarde, regulamentado o Conselho Nacional de Estatística como órgão de orientação superior da estatística brasileira, a sua Assembléa Geral votou, logo em sua primeira reunião, a resolução n.º 12, que estabelece o plano de registo regular da divisão territorial e o da organização do Atlas Corográfico Municipal.

Voltando ao assunto em sua primeira sessão ordinária, a Assembléa Geral do C. N. E. aprovou a resolução n.º 59, de 17 de Julho de 1937, que “sugere aos Governos Regionais a conveniência do cumprimento imediato das cláusulas XIV e XV da Convenção de Estatística, com a uniformização desde logo, do critério para a concessão dos foros de “cidade” e “vila” aos aglomerados urbanos dos respectivos territórios”.

Nessa resolução, determinou no art. 1.º, que “as Juntas Executivas Regionais empenharão os seus melhores esforços no sentido de conseguir a proposição e votação, pelo respectivo Poder Legislativo, tão urgentemente quanto possível, de uma lei em que se corporifiquem, da melhor forma que as condições regionais permitirem, as bases aceitas pelos Governos Federados na cláusula XV e da Convenção Nacional de Estatística”.

E a seguir prescreveu que “as providências que tomarem as Juntas Executivas Regionais, no sentido de encaminhar as sugestões formuladas no art. 1.º, objetivarão ainda a inclusão na lei orgânica que se torne possível elaborar sobre o assunto”, de disposições tendentes aos fins que enumera.

O primeiro d’estes fins (letra a) é precisamente o cumprimento da cláusula XV da Convenção sobre a fixação dos quadros urbanos das sedes de municípios. Os demais objetivos foram assim indicados, com perfeito conhecimento de causa e segura visão do que era preciso conseguir;

a)

b) que se estendam também às sedes distritais as normas sobre o objetivo da letra precedente;

c) que se determine serem os foros de “vila” e “cidade” privativos dos centros urbanos que forem elevados à categoria, respectivamente, de sede distrital ou municipal, decorrendo a sua outorga automaticamente do ato de criação do distrito ou município, mas dependendo a sua efetivação, do ato instalatório da circunscrição;

d) que prevaleçam na divisão judiciária, a bem da uniformidade da estatística brasileira, as seguintes circunscrições:

1.º “comarcas” (estas classificadas por entrâncias);

2.º “têrmos” (como elemento componente das comarcas e assim consideradas também as comarcas não subdivididas);

3.º “distritos” (subdivisão dos termos e dos municípios simultaneamente, e como tais computados também os termos sem subdivisão distrital)”.

Sem embargo, entretanto, dos compromissos formulados e das iniciativas e prestigiosas sugestões do Conselho Nacional de Estatística, não teve até agora encaminhamento prático a salutaríssima racionalização do quadro territorial brasileiro. E isto parece bem demonstrar que tal racionalização, ou não se conseguiria nunca, ou só se conseguiria muito demorada e talvez insuficientemente, sem a definição dos seus pontos essenciais em uma lei orgânica de caráter nacional.

Ora, a nova ordem institucional propicia ao país a realização fácil de tão premente *desideratum*.

A lei em aprêço consubstanciaria apenas as linhas essenciais do sistema a estabelecer, deixando inteiramente livre a auto-determinação dos governos regionais quanto ao estabelecimento efetivo dos competentes quadros territoriais das respectivas unidades políticas. Essas linhas essenciais não seriam impostas pelo Governo Federal para atender a necessidade exclusiva da sua administra-

ção, mas sim para assegurar a unidade nacional em ponto vital e em exata correspondência com as necessidades das demais ordens administrativas.

As normas que consubstanciam o esquema padronizador não foram aventadas unilateralmente pela administração federal, mas assentadas em comum pelos delegados da União e das Unidades Federadas à uma assembléia de mandato político e de significação técnica a um só tempo.

A lei orgânica que determine essas normas não violará nenhum preceito constitucional. Pelo contrário, harmoniza-se admiravelmente com o seu espírito e a sua letra.

Com o seu espírito conforma-se a lei proposta, porque tudo nela tende a resguardar a unidade nacional e a reforçar o dinamismo governamental pela sábia conjugação das atividades e fins dos seus vários aparelhos, o que corresponde rigorosamente ao escopo da lei propugnada pelo Instituto com fundamento nas resoluções do Conselho Nacional de Estatística.

Com a sua letra está de acôrdo o projeto, porque, quando não bastasse o art. 186.º, que estabelece o "estado de emergência", em cujo alcance há de vir compreendida a decretação de medidas tais, ocorrem ainda os incisos III e X do art. 15.º, e o inciso V do art. 16.º: o primeiro dando competência especial à União em todas as questões sobre limites territoriais; e o segundo e o terceiro atribuindo-lhe, respectivamente, o encargo do recenseamento geral da população, e a faculdade de legislar sobre o "bem estar, a ordem e a tranquilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme", — atribuição essa em cujo alcance se enquadram facilmente todas as medidas articuladas no ante-projeto do Instituto.

Nem padece dúvida que a competência da União "para resolver definitivamente sobre os limites do território nacional", — o que compreende a faculdade de pronunciamento *definitivo* a respeito das questões de parcelamento territorial político-administrativo, — pode exercer-se, já *a priori*, estipulando normas orgânicas para o trabalho legislativo dos Estados sobre o assunto, já *a posteriori*, anulando ou modificando a divisão processada pelos Governos Regionais naquilo em que contrariar aos interesses nacionais.

Basta considerar que no texto da Constituição, onde a hermenêutica não pode alegar expressões inúteis, ao passo que no art. 16.º se alude a "limites do território nacional com as nações limitrofes", a competência que o art. 15.º estabelece é para resolver de um modo particular, isto é, *definitivamente*, sobre os limites do território nacional, já aqui, porém, não somente sobre os limites "com as nações limitrofes" (sobre os quais a União tem competência exclusiva), e sim sobre *todos os limites territoriais*, mesmo aqueles a cujo respeito cabe aos Estados a faculdade legislativa ordinária.

Tão pouco se poderia hesitar em colocar a definição das bases orgânicas do quadro territorial da República entre as matérias referentes *ao bem estar, à ordem, à tranquilidade e à segurança públicas* que exigem "uma regulamentação uniforme".

Ocorre lembrar, por um lado, que daquelas bases resulta a eficiência do Registro Civil, que é fundamental para a vida da Nação e cuja legislação é da competência privativa do Governo Federal (inciso XX do artigo 16.º); e por outro lado, que as leis estaduais, ao modificarem sem ritmo, sem espírito de sistema e sem base em dados censitários, a divisão territorial, — e ainda quando sejam elas elaboradas a coberto das influências ocasionais de subalternos interesses locais, — se constituem causa perturbadora da normalidade civil e política da Nação, a qual, além disso, se vê assim impedida de conhecer com segurança e a qualquer momento — como de óbvia necessidade — os quadros primários da sua organização.

E' fácil de verificar, outrossim, que o projeto não introduz bruscas inovações no quadro vigente nem fere de qualquer modo os sentimentos das comunidades municipais. Provê apenas as que as alterações convenientes sejam estudadas com vagar pelos Governos Regionais, para serem decretadas, em cada Estado, de uma só vez e com sistematização perfeita. Estabelece, daí por diante, um ritmo e condições gerais uniformes para alterações futuras. E só determina, com vigência imediata, medidas que não podem despertar a animosidade das populações, a saber, a identidade de denominação entre as circunscrições e suas sedes, a elevação à vila, das sedes distritais que ainda o não forem; a elevação à cidade, das vilas, sedes municipais; e a extensão uniforme das prerrogativas dos distritos que atualmente só prevalecem para fins especiais.

Assim lembradas a razão de ser da iniciativa do Instituto, a sua fundamentação legal e a origem das normas por êle pleiteadas, parece que a autoridade de V. Ex., Sr. Presidente, está de posse de todos os elementos para uma segura decisão. Entendendo V. Ex., entretanto, que são ainda necessários novos esclarecimentos, o Instituto está em condições de trazer ao seu exame com urgência desejável qualquer documentação elucidativa que o assunto exigir.

Passando a dar cumprimento ao disposto no art. 2.º da resolução anexa, cumpre-me ainda, *data venia*, solicitar a alta e esclarecida atenção de V. Ex. “para a conveniência de ser planificada desde já a aplicação do salutar princípio de associação dos municípios, constante do art. 29.º da Constituição em vigor”.

Trata-se aqui, Sr. Presidente, como diz a própria resolução a que me reporto, de uma “larga interpretação do texto”, de forma que se institua desde logo, com caráter geral, um sistema de consórcios municipais em termos de se conseguirem os seguintes objetivos:

a) o fortalecimento do poder municipal — principalmente no que respeita à capacidade de promover os melhoramentos locais — em decorrência da solidarização de todos os municípios existentes ou que vierem a existir dentro de determinados âmbitos territoriais, a serem prévia e estavelmente fixados, e com amplitude adequada à instituição virtual do perfeito equilíbrio econômico, social e político nos fundamentos estruturais da Nação;

b) o deferimento dos órgãos administrativos agentes dos “consórcios municipais”, de todos os objetivos dos governos comunais relacionados com a execução técnica dos melhoramentos locais, ficando à administração privativa de cada município apenas a conservação dos melhoramentos realizados nos respectivos territórios;

c) a vitalização intensiva dos centros urbanos escolhidos para sedes dos órgãos administrativos dos “consórcios municipais” com a localização neles, de forma sistemática, de todos os elementos (repartições, institutos, serviços, unidades militares, etc.) necessários à regionalização da administração federal e estadual, provendo-se assim à instituição rápida de uma rede de centros poderosos de propulsão social e econômica, agindo simultaneamente em todo o *hinterland* brasileiro.

Não obstante a precariedade de algumas das informações até agora coligidas, as quais ficam ainda naturalmente sujeitas a oportunas retificações, a matéria constante do Anuário Estatístico do Brasil, para o ano de 1937 (ora em impressão) já oferece uma clara visão panorâmica sobre a realidade brasileira e contém proveitosas sugestões que não de merecer, da parte do Governo, devido exame. E o melhor exemplo das surpreendentes e sugestivas revelações que a estatística já pode proporcionar à Nação, é exatamente o que fazem os quadros do Anuário na parte relativa à divisão municipal.

E’ verdade que graves perturbações estruturais e funcionais na vida brasileira, criando a ameaça de funestas consequências futuras, decorrem da enorme desproporção territorial entre as unidades do quadro federativo da República. O fato, porém, era patente e já vinha preocupando os nossos estadistas e políticos, dentre os quais vozes oraculares tem propugnado solução racional e hábil para essa desconcertante anomalia que — não é possível negar — vem pondo em risco os destinos da Nação.

Encontrando-se na estrutura do quadro municipal, entretanto, o condicionamento fundamental da organização demográfica, econômica e política do País, não havia sido percebido ainda que nesse plano também, e gerando consequências não menos ameaçadoras, ocorria desequilíbrio profundo, a reclamar decisivas medidas de reajustamento.

A primeira tentativa de avaliação sistemática das áreas municipais, levada a efeito em 1920 pela antiga Diretoria Geral de Estatística, já poderia ter atraído a atenção para esse aspecto relevante da organização nacional. Mas o fato passara despercebido até agora, não obstante a eloquente lição que oferece.

Os municípios brasileiros escalonam-se atualmente entre os seguintes limites: quanto à área, 7 e 283.830 km²; quanto à proporção da área relativamente à área total da respectiva unidade política, 0,01 e 100 %; quanto à população, 175 e 1.756.080 habitantes; quanto à relação entre a população municipal e a população total da unidade política, 0,02 e 100 %; e quanto à densidade demográfica, 0,01 e 2.728 habitantes por km². Das 1.478 comunas existentes, 620, ou 42 %, ocupavam territórios de menos de 1.000 km²; 717, ou 49 %, possuíam população inferior a 20.000 habitantes, e 501, ou 30 %, tinham densidade demográfica abaixo de 10 habitantes por quilômetro quadrado.

Tendo-se em consideração o que êsses algarismos exprimem, e tudo mais que se pode facilmente observar na distribuição numérica dos municípios segundo escalas apropriadas (como se vê no texto do Anuário), tornam-se impressionantes as conclusões.

Todas as vantagens do municipalismo, como uma das ordens fundamentais na organização do Estado Brasileiro, tendem a desaparecer devido não só ao profundo desequilíbrio que vicia os respectivos quadros, mas ainda, e principalmente, à impotência dos seus elementos componentes. Isto porque, por um movimento de cissiparidade incoercível, onde o povoamento já conseguiu razoável densidade, multiplicam-se, desordenada e ilimitadamente, as unidades municipais, redu-

zindo-se assim a uma situação de completa incapacidade propulsora, tanto no terreno econômico como no social e político; enquanto, por outro lado, onde o povoamento é de densidade insignificante, os municípios assumem proporções de grandes países, e ali o papel do governo comunal, localizado em pequenos burgos isolados, de duas ou três centenas de habitantes quando muito, com recursos financeiros irrisórios, e sem assistência nem de elites dirigentes nem de uma opinião pública esclarecida, assume significado meramente nominal, quando não se transforma em fatos de diátese social.

Tal governo não desempenha nem pode desempenhar o papel propulsor e civilizador que lhe deveria caber; mas impede, pela barreira da autonomia municipal, que a Nação, por intermédio dos poderes da União e do Estado, exerça a assistência desdobrada e particularmente dinâmica — colonizadora, seria o termo próprio — que tais territórios estão a exigir e que deveria ser prestada por meio de órgãos apropriados.

Donde o papel neutralizador que o municipalismo brasileiro tem paradoxalmente exercido em relação às forças de progresso que a Nação já pôs e ainda poderia por em obra.

Focalizar o fato é exprimir a lição da estatística: a necessidade imperiosa de um novo quadro territorial instituído em bases tais que atribuam à ordem administrativa mundial o verdadeiro destino, e conciliem a tendência inelutável da multiplicação das comunas, em função do surto dos novos núcleos urbanos que reclamam regalias de auto-governo, com a existência de uma ordem administrativa vigorosa — de feição municipalista, mas de âmbito suficientemente largo, — repousando em base territorial equilibrada e estável, e sobreposta aos interesses dos burgos, para atender com recursos suficientes aos grandes problemas de urbanismo e ruralismo que, por todo o extenso *hinterland* brasileiro, pedem, entrelaçadamente, pronta e inteligente solução.

Como parece decorrer dos ensinamentos que os números oferecem, um tal quadro seria, possivelmente, aquêle em que, utilizada a disposição do art. 29.º da Constituição de 10 de Novembro, e conjugando-se os dois interesses da vida municipal acima apontados, se instituissem, em atuação harmônica e reciprocamente complementar, duas ordens de circunscrições — os departamentos ou províncias (como se poderiam chamar os “consórcios municipais”) e as comunas ou municípios propriamente ditos. A trama da divisão departamental, de caráter estável, e mesmo modificável, — base que seria também da regionalização interiorizadora e vitalizadora dos serviços federais e estaduais, — caberia o papel “dinâmico” dos governos municipais; e dentro de cada departamento, a divisão municipal ou comunal — cujas unidades se considerariam “associadas” para formar a órbita governativa dos departamentos — continuaria a processar-se como até agora, mas limitados os seus encargos administrativos ao aspecto “estático” da administração, isto é, à conservação dos melhoramentos locais que os governos departamentais fossem equitativa e intensivamente realizando nos respectivos territórios.

E’ verdade que, presentemente, grande parte do território nacional ainda não comportaria a instalação dos departamentos autônomos, isto é, capazes de exercer sua dinâmica finalidade se desde logo entregues a si mesmos e contando apenas com os poucos recursos de uma vida municipal debilitada ou incipiente. Mas estaria bem no destino dessa nova ordem de circunscrições, terem elas as respectivas sedes construídas ou erigidas mesmo assim, e os competentes órgãos governativos instaurados num regime de transição, pelo qual os departamentos de escassa população constituíssem em começo territórios nacionais ou estaduais; encaminhando-se, por esse modo, exatamente, — em forma pianificada e orgânica — o empreendimento “colonizador” que a União e os Estados precisam realizar quanto antes, e conjugadamente, com a colaboração das forças armadas, para constituir a base demográfica, econômica e política da ocupação efetiva de toda a extensão territorial do País.

E aí está, Sr. Presidente, como as pesquisas da estatística brasileira sugerem e justificam a medida que o Conselho Nacional de Estatística, pelo órgão da sua Junta Executiva Central, resolveu trazer à meditação de V. Ex. como oportuno contributo para a racional re-estruturação política do Brasil.

Encerrando aqui a representação que me cumpria fazer a V. Ex., formulo os melhores votos por que a obra de reorganização nacional que V. Ex. vai sabiamente conduzindo possa registrar em breve o êxito do transcendente esforço da racionalização que o Conselho Nacional de Estatística promoveu, mas ficou infelizmente a meio, devido às condições de inércia que o regime passado oferecia e não estava nas mãos dêste Instituto afastar.

Rio de Janeiro, em 15 de Dezembro de 1937. — José Carlos de Macedo Soares, presidente do Instituto Nacional de Estatística.

ANEXO B

RESOLUÇÃO N.º 26 — de 15 de dezembro de 1937.

Sugere ao Governo Federal a decretação de disposições orgânicas relativas à divisão administrativa e judiciária do território nacional.

A Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística, usando das suas atribuições:

No intuito de encaminhar os objetivos da Convenção de 11 de agosto de 1936 e das “resoluções” da Assembléia Geral do C. N. E., no que se refere à unificação e racionalização do quadro territorial da República, bem assim à determinação das áreas rurais e urbanas e ao levantamento dos mapas municipais;

tendo em vista a urgência dessas medidas para que tenham a devida eficiência os trabalhos preparatórios do Recenseamento de 1940 e os concomitantes serviço de revisão da “Carta Comemorativa do Centenário da Independência Nacional”, encargo êsse que cabe hoje ao Conselho Brasileiro de Geografia;

considerando, ainda, o que têm revelado as estatísticas nacionais sobre o enfraquecimento, que se vai generalizando rapidamente, da organização municipal brasileira, onde já são em grande número as circunscrições de insignificante território e pequena população, cujos limites mínimos já atingem, respectivamente, a 7 km² e 175 habitantes, — fáto êsse que, evidentemente, está exigindo medidas de ordem geral que revigorem e potencializem a ordem política baseada no princípio de autonomia municipalista;

Resolve:

Art. 1.º — A presidência do Instituto Nacional de Estatística submeterá à consideração do Governo da República, acompanhadamente da justificação que lhe parecer conveniente, o alvitre de serem decretadas, quanto antes, com as medidas de emergência necessárias, disposições orgânicas relativamente à divisão administrativa e judiciária do território nacional, tomado em aprêço, quanto possível, o ante-projeto anexo à presente “resolução”.

Art. 2.º — Na representação que capear o aludido ante-projeto, será, também solicitada, justificadamente, a atenção do Govêrno da República para a conveniência de ser planificada desde já a aplicação do salutar princípio de associação dos municípios, constante do art. 29 da Constituição em vigor, mas, de forma que, em larga interpretação do texto, se institua, com caráter geral, um sistema de consórcios municipais, em têrmos de se conseguirem os seguintes objetivos:

a) O fortalecimento do poder municipal — principalmente no que respeita à capacidade de promover os melhoramentos locais — em decorrência da solidarização de todos os municípios existentes ou que vierem a existir dentro de determinados âmbitos territoriais, a serem prévia e estabelecidamente fixados, e com amplitude adequada à instituição virtual do perfeito equilíbrio econômico, social e político nos fundamentos estruturais da Nação;

b) O deferimento aos órgãos administrativos agentes dos “consórcios municipais”, de todos os objetivos dos governos comunais relacionados com a execução técnica dos melhoramentos locais, ficando à administração privativa de cada município apenas a conservação dos melhoramentos realizados nos respectivos territórios;

c) A vitalização intensiva dos centros urbanos escolhidos para sédes dos órgãos administrativos dos “consórcios municipais” com a localização neles, de forma sistemática, de todos os elementos (repartições, institutos, serviços, unidades militares, etc.), necessários à regionalização da administração federal e estadual, provendo-se, assim, à instituição rápida de uma rede de centros poderosos de população social e econômica, agindo simultaneamente, em todo o *hinterland* brasileiro.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 1937, 2.º do Instituto.

Conferido e numerado

Visto e rubricado

a) *Alberto Martins*,
Diretor da Secretaria do Instituto.

a) *M. A. Teixeira de Freitas*,
Secretário Geral do Instituto.

Publique-se

a) *José Carlos de Macedo Soares*,
Presidente do Instituto.