

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

HERLAN CÁSSIO DE ALCANTARA PACHECO

TIPOLOGIA GEOGRÁFICA DE MUNICÍPIOS
Abordagem para discutir a organização territorial
dos municípios brasileiros

Versão corrigida

São Paulo

2022

HERLAN CÁSSIO DE ALCANTARA PACHECO

Tipologia Geográfica de Municípios

Abordagem para discutir a organização territorial
dos municípios brasileiros

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Hervé Émillien Théry

Versão corrigida

São Paulo

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

P116t Pacheco, Herlan Cássio
Tipologia geográfica de municípios: abordagem para discutir a organização territorial dos municípios brasileiros / Herlan Cássio Pacheco; orientador Hervé Emillien Théry - São Paulo, 2022.

276 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Número de municípios. 2. Tipologia geográfica. 3. Mancha urbana. 4. Cidades. 5. Federação brasileira. I. Théry, Hervé Emillien, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Anuência do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Herlan Cássio de Alcantara Pacheco

Data da defesa: __18__ / __08__ / __2022__

Nome do Prof. (a) orientador (a): Hervé Emillién Théry

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, __17__ / __10__ / __2022__



(Assinatura do (a) orientador (a))

PACHECO, Herlan Cássio de Alcantara. **Tipologia Geográfica de Municípios:** abordagem para discutir a organização territorial dos municípios brasileiros. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.(a). Dr.(a)._____Instituição_____

Julgamento_____Assinatura_____

Prof.(a). Dr.(a)._____Instituição_____

Julgamento_____Assinatura_____

Prof.(a). Dr.(a)._____Instituição_____

Julgamento_____Assinatura_____

Prof.(a). Dr.(a)._____Instituição_____

Julgamento_____Assinatura_____

Dedico este trabalho as minhas irmãs Fabiana e Rita, que na ausência dos meus pais me criaram e me deram os suportes necessários para que eu pudesse estudar e chegar até aqui. E também ao meu pai e minha mãe, que mesmo humildes, nos mostraram o valor da educação como caminho para a melhoria de nossas vidas.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Hervé Théry, pelo geógrafo inspirador que é e pelo apoio durante o processo de orientação e realização do mestrado.

À Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, pela oportunidade de realização do curso.

Aos professores do Departamento de Geografia da USP, por terem me possibilitado novos conhecimentos e perspectivas sobre o Brasil e o mundo.

À minha ex-chefe da Emplasa e amiga Myrna de Abreu Machado, pelos incentivos e apoio dados durante o tempo em que estive em São Paulo para a realização do mestrado.

Aos servidores da Secretaria do PPGH, por todo suporte administrativo concedido enquanto discente na USP.

À Universidade Federal Fluminense, a universidade onde me graduei e que me ofertou as condições para consolidar o meu amor e interesse pela Geografia.

RESUMO

PACHECO, Herlan Cássio de Alcantara. **Tipologia Geográfica de Municípios:** abordagem para discutir a organização territorial dos municípios brasileiros. 2022. 276 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

O objetivo da pesquisa é fazer uma discussão da organização territorial dos municípios brasileiros e de sua participação na dinâmica político-administrativa da federação brasileira. Para possibilitar este objetivo, é proposto uma Tipologia Geográfica de Municípios que busca evidenciar a diversidade de relações espaciais de vizinhança entre mancha urbana e território municipal que acontecem no país. Esta proposta tipológica tem a intenção de trazer uma abordagem geográfica para os debates sobre a quantidade de municípios no país e as dificuldades econômicas desses entes federativos. Foi observado que o debate público e acadêmico sobre essas dificuldades está majoritariamente centrado sob uma abordagem economicista e financeira, o que acaba negligenciando as desigualdades regionais do país e os “ondas” que perfazem a vida dos municípios. Na perspectiva deste trabalho entende-se que as distâncias e a posição geográfica das áreas urbanas dos municípios são dimensões importantes que precisam ser levadas em conta em projetos que vislumbram extinguir municípios com base no nível de dependência financeira desses entes. Os resultados do mapeamento tipológico demonstram que a maioria dos municípios brasileiros são geograficamente isolados, mas com distâncias entre suas localidades urbanas variando de poucos quilômetros até centenas de quilômetros entre si a depender da região do país. Há uma proporção menor de municípios com presença de conurbação, mas estes se fazem presentes também no interior do país e entre cidades de pequeno porte, e não somente em regiões metropolitanas. No decorrer da pesquisa também é discutido que a dependência dos municípios em relação a União e aos Estados ocorre em função de aspectos da formação histórica do Estado brasileiro, das desigualdades regionais e do sistema tributário do país. Os resultados indicam que essa dependência é relativa a depender do ângulo com que se observa o problema.

Palavras-chave: Número de municípios; Manchas urbanas; Tipologias Geográficas, Território Municipal, Federação Brasileira.

ABSTRACT

PACHECO, Herlan Cássio de Alcantara. **Geographic Typologie of Municipalities:** approach to discuss the territorial organization of Brazilian municipalities. 2022. 276 f. Thesis (Master's degree) – College of Philosophy, Letters and Humanities, Sao Paulo University, Sao Paulo, 2022.

The research aims to discuss the territorial organization of the Brazilian municipalities and their participation in the political-administrative dynamic of the Brazilian federation. To turn possible this aim is proposed a Geographic Typologie of Municipalities that seeks to show the diversity in the spacial neighboring relationship between urban spots and municipal territory that are present in the country. This typological proposal has the intention of being a geographic approach to debates about the number of Brazilian municipalities and the economic challenges of these federal entities. It was observed that public and academic debates about those difficulties are mainly centered on an economic and financial approach, which results in neglecting the regional social inequalities of Brazil and the “wheres” which perform the municipalities. From the perspective of this research is understood that distances and geographical location from municipalities urban areas are important dimensions that need to be taken into account in projects that aim to extinguish municipalities based on the financial dependence level of these entities. The results of the typological mapping show that majority of Brazilian municipalities are geographically isolated but with geographical distances between its urban localities varying from a few kilometers to hundreds of kilometers among cities depending on the macroregion of the country. There is a minority of municipalities with the presence of conurbation, but these also make a presence in the countryside and among small towns, and not only in metropolitan regions. During the research was also discussed that the municipalities dependence on the National and State government happens because of historical aspects in the formation of the Brazilian State, from regional inequalities and the tax system from Brazil. The results show that this dependence is relative depending on which angle we observe this issue.

Key-words: Number of Municipalities; Urban spots; Geographic Typologie, Municipal territory, Brazilian Federation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Plano do patrimônio de Pirapozinho, de 1933.....	58
Figura 2 - Atual área da sede urbana do município de Pirapozinho – SP, em contexto com o polígono do seu plano inicial. O traço em amarelo delimita a Praça da Igreja Matriz do município	58
Figura 3 - Típica morfologia urbana de um município que não cobra IPTU no Maranhão	174
Figura 4 - Visualização simultânea do Google Earth Pro com o ArcMap	225
Figura 5 - Momento de seleção de município do Triângulo Mineiro para classificação	225
Figura 6 - Exemplo de cidades pequenas semi-conurbadas	232
Figura 7 - Exemplo de conurbação entre bairro-cidade.....	236
Figura 8 - Exemplo de conurbação entre vila-cidade.....	236

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Limites administrativos do mundo.....	23
Mapa 2 - Presença de arquitetura e ações religiosas no Brasil colonial	52
Mapa 3 - Destaque macrorregional para o Mapa 2	53
Mapa 4 – A malha ferroviária e a expansão da cultura do café em terras paulistas no Século XX.....	61
Mapa 5 - Malha Municipal em 1872	81
Mapa 6 - Malha municipal em 1870	92
Mapa 7 – Período histórico em que os municípios foram criados	101
Mapa 8 - Destaque macrorregional para o Mapa 7	102
Mapa 9 - Malha municipal em 1991	103
Mapa 10 - Densidade econômica do PIB municipal em 2017	145
Mapa 11 - Destaque macrorregional para o Mapa 10	146
Mapa 12 - Atividade econômica predominante por município em 2017	147
Mapa 13 - Destaque macrorregional para o Mapa 12	148
Mapa 14 - PIB municipal per capita no ano de 2019	156
Mapa 15 - Destaque macrorregional para o Mapa 14	157
Mapa 16 - Receita municipal per capita em 2019.....	164
Mapa 17 - Destaque macrorregional para o Mapa 16	165
Mapa 18 - Percentual dos impostos próprios no total de receita municipal em 2019	167
Mapa 19 - Destaque macrorregional para o Mapa 18	168
Mapa 20 - ISSQN per capita em 2019	170
Mapa 21 - Destaque macrorregional para o Mapa 20	171
Mapa 22 – Municípios com ou sem cobrança de IPTU em 2019	173
Mapa 23 - IPTU per capita em 2019	176
Mapa 24 - Destaque macrorregional para o Mapa 23	177
Mapa 25 - FPM per capita 2019.....	180
Mapa 26 - Destaque macrorregional para o Mapa 25	181
Mapa 27 - Áreas urbanizadas do Brasil	211

Mapa 28 - Destaque macrorregional para o Mapa 27	212
Mapa 29 - Malha municipal do Brasil	214
Mapa 30 - Destaque macrorregional para o Mapa 29	215
Mapa 31 - Localidades do tipo cidade e vila no Brasil	217
Mapa 32 - Destaque Macrorregional para o Mapa 31	218
Mapa 33 – Destaque para o Ceará com suas localidades e mancha urbana	219
Mapa 34 - Mancha da urbanização entre RJ e SP	230
Mapa 35 – Município por Categoria Urbana	231
Mapa 36 - Destaque macrorregional para o Mapa 35	232
Mapa 37 - Municípios classificados pela macrotipologia da mancha urbana	234
Mapa 38 - Exemplo de conurbação na classe MT1	235
Mapa 39 - Destaque para Sergipe com os seus municípios classificados por Macrotipologia	240
Mapa 40 - Municípios classificados pela Escala Geográfica de conurbação	243
Mapa 41 - Arranjos Políticos do Brasil em 2019	244
Mapa 42 - Única conurbação da classe EG5.....	246
Mapa 43 - Conurbação na Escala Geográfica EG6.....	247
Mapa 44 - Conurbação na Escala Geográfica EG3.....	248
Mapa 45 - Municípios classificados por Subtipologia	251
Mapa 46 - Destaque para os municípios classificados pelo tema de SubTipologias	252

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Os tipos de tributos	160
Quadro 2 - Cota-parte dos tributos transferidos aos municípios	162
Quadro 3 - Organização das classes da tipologia geográfica de municípios	192
Quadro 4 - Quadro esquemático das tipologia geográfica de municípios	196

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Divisão do total da renda tributária entre entes federativos	133
Tabela 2 - PIB municipal em 2017 por faixas e população.....	151
Tabela 3 - Proporção do PIB e da população metropolitana no total da Unidade Federativa	155
Tabela 4 - Mancha urbana municipal por categoria urbana	227
Tabela 5 - Mancha urbana municipal por Macrotipologia (MT)	234
Tabela 6 - Mancha urbana municipal por escala geográfica de conurbação	241
Tabela 7 - Mancha urbana municipal por Subtipologia.....	250
Tabela 8 - Total da população municipal em 2018 por classe de subtipologia	254

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Total de municípios criados por período histórico do Brasil.....	100
Gráfico 2 - Carga tributária por esfera de governo entre 2010 e 2020 (% do PIB)	135
Gráfico 3 - Participação das capitais no PIB e população dos estados em 2019 (%).....	153
Gráfico 4 - PIB per capita municipal - os 20% menores e maiores por UF	158

LISTA DE QUADROS ESQUEMÁTICOS

Quadro esquemático 1 - Apresentação da subtipologia ST11	197
Quadro esquemático 2 - Apresentação da subtipologia ST12	198
Quadro esquemático 3 - Apresentação da subtipologia ST13	199
Quadro esquemático 4 - Apresentação da subtipologia ST14	200
Quadro esquemático 5 - Apresentação da subtipologia ST15	201
Quadro esquemático 6 - Apresentação da subtipologia ST16	202
Quadro esquemático 7 - Apresentação da subtipologia ST17	203
Quadro esquemático 8 - Apresentação da subtipologia ST21	204
Quadro esquemático 9 - Apresentação da subtipologia ST24	205
Quadro esquemático 10 - Apresentação da subtipologia ST31	206
Quadro esquemático 11 - Apresentação da subtipologia ST34	207
Quadro esquemático 12 - Apresentação da subtipologia ST40	208
Quadro esquemático 13 - Apresentação da subtipologia ST50	209

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

CEM	Centro de Estudos da Metrópole
FINBRA	Banco de Dados contábeis dos entes federativos do Brasil
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto Sobre Transmissão Intervivos
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
STF	Supremo Tribunal Federal
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS, TEÓRICOS E CONCEITUAIS DA PESQUISA	20
1.1. ASPECTOS HISTÓRICOS E CONTEMPORÂNEOS DOS MUNICÍPIOS	21
1.2. O PROBLEMA DE PESQUISA – TEMA, CONTEXTO E OBJETIVOS.....	25
1.3. AS ABORDAGENS E LACUNAS NO ESTUDO DA QUESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL.....	28
1.4. ASPECTOS DA MODELAGEM DE TIPOLOGIAS TERRITORIAIS EM ESTUDOS GEOGRÁFICOS.....	32
1.5. APORTES TEÓRICOS E METODOLÓGICOS À PESQUISA.....	36
1.6. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	44
2. O MUNICÍPIO NO TEMPO E NO ESPAÇO: DA GÊNESE DAS CIDADES À ATUAL ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	47
2.1. A GÊNESE DOS NÚCLEOS URBANOS NO BRASIL	48
2.1.1. O INSTITUTO DO PATRIMÔNIO NA GÊNESE INICIAL DAS CIDADES.....	49
2.1.2. O ISOLAMENTO SOCIAL DO BRASIL RURAL	51
2.1.3. A FRENTE PIONEIRA E A CRIAÇÃO DE CIDADES NO SÉCULO XX	54
2.1.4. O PATRIMÔNIO E AS COMPANHIAS DE LOTEAMENTO RURAL	57
2.1.5. O PAPEL DAS FERROVIAS E ESTRADAS NA GÊNESE DAS CIDADES	60
2.1.6. O DESENVOLVIMENTO URBANO DOS PATRIMÔNIOS	62
2.1.7. DO PATRIMÔNIO-CIDADE AO MUNICÍPIO.....	66
2.1.8. DO MUNICÍPIO À CAPITAL REGIONAL	69
2.2. MARCOS LEGAIS E HISTÓRICOS NA EVOLUÇÃO DA MALHA MUNICIPAL NO BRASIL.....	72
2.2.1. CONTEXTO HISTÓRICO E MARCOS LEGAIS TERRITORIAIS	72
2.2.2. O INÍCIO DO MUNICÍPIO NO BRASIL COLONIAL.....	74
2.2.3. O MUNICÍPIO NO BRASIL COLONIAL.....	78
2.2.4. O MUNICÍPIO NA REPÚBLICA VELHA (1889-1930) E NA ERA VARGAS (1930-1945)	82
2.2.5. O CONTEXTO DO DECRETO-LEI Nº 311 DE 1938	83
2.2.6. O MUNICÍPIO NA QUARTA REPÚBLICA (1946-1964).....	90
2.2.7. O MUNICÍPIO NA DITADURA MILITAR (1964 – 1985)	91
2.2.8. A LEI COMPLEMENTAR Nº 1 DE 1967.....	93
2.2.9. O MUNICÍPIO NA NOVA REPÚBLICA (1985 - 2021).....	95

2.2.10. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15 DE 1996	98
2.2.11. A PROPOSTA PARA SE REGULAMENTAR A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS	106
3. O MUNICÍPIO E A FEDERAÇÃO BRASILEIRA: A FORMAÇÃO HISTÓRICA E A DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA.....	111
3.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL FEDERATIVO DOS MUNICÍPIOS: OBRIGAÇÕES, CAPACIDADES E LIMITAÇÕES	112
3.1.1. O SISTEMA DE GOVERNO E A FORMAÇÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL.....	112
3.1.2. O FEDERALISMO CONTEMPORÂNEO DO BRASIL E A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	117
3.1.3. OS QUESTIONAMENTOS DA POSIÇÃO FEDERATIVA DOS MUNICÍPIOS	123
3.2. O MUNICÍPIO EM CRISE E A “DEPENDÊNCIA FINANCEIRA” DA UNIÃO E DOS ESTADOS	129
3.2.1. AS RAÍZES HISTÓRICAS DA DEPENDÊNCIA	129
3.2.2. A SITUAÇÃO ATUAL E OS FATORES CONTEMPORÂNEOS DA DEPENDÊNCIA	131
3.3. UMA GEOGRAFIA DAS CAPACIDADES ECONÔMICAS, DE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS	143
3.3.1. A ESPACIALIDADE DA ECONOMIA BRASILEIRA E DE SEUS MUNICÍPIOS	143
3.3.2. A DENSIDADE ECONÔMICA E ATIVIDADES ECONÔMICAS PREDOMINANTES	144
3.3.3. OS TRIBUTOS E O REPASSE DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS	159
4. PROPOSIÇÃO TIPOLOGICA DA RELAÇÃO CIDADE-MUNICÍPIO NO BRASIL: MODELAGEM, RESULTADOS E INTERPRETAÇÕES.....	184
4.1. A MODELAGEM CONCEITUAL DA TIPOLOGIA: OS ELEMENTOS GEOGRÁFICOS OBSERVADOS PARA A CRIAÇÃO DA TIPOLOGIA.....	185
4.2. OS MATERIAIS MOBILIZADOS PARA A MODELAGEM TIPOLOGICA E OS PROCEDIMENTOS PARA A CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM AMBIENTE SIG	210
4.2.1. ÁREAS URBANIZADAS DO BRASIL	210
4.2.2. MALHA MUNICIPAL DO BRASIL.....	213
4.2.3. LOCALIDADES	216
4.2.4. IMAGENS DE SATÉLITE.....	220
4.2.5. PROGRAMAS.....	222
4.2.6. PROCEDIMENTOS DE CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO AMBIENTE SIG.....	223
4.3. A CLASSIFICAÇÃO TIPOLOGICA DOS MUNICÍPIOS: RESULTADOS E INTERPRETAÇÕES IMEDIATAS.....	227

4.3.1. CATEGORIA URBANA	227
4.3.2. MACROTIPOLOGIA DA MANCHA URBANA MUNICIPAL	233
4.3.3. ESCALA GEOGRÁFICA DE CONURBAÇÃO	241
4.3.4. SUBTIPOLOGIA DE MANCHA URBANA MUNICIPAL.....	249
4.4. CONSIDERAÇÕES PARA DISCUTIR A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	257
4.4.1. A DIVERSIDADE DE FORMAS E RELAÇÕES NA GEOGRAFIA DOS MUNICÍPIOS.....	258
4.4.2. O NÚMERO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL OBSERVADO SOB UMA ÓTICA GEOGRÁFICA.....	261
4.4.3. A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS PARA OBTENÇÃO DE VANTAGENS QUESTIONÁVEIS	265
4.4.4. O TERRITÓRIO MUNICIPAL E DISCREPÂNCIAS NO ALOCAMENTO DA RENDA TRIBUTÁRIA.....	267
4.4.5. A RIGIDEZ DO FEDERALISMO BRASILEIRO PERANTE A DIVERSIDADE DOS LUGARES.....	268
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	270
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	271

1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS, TEÓRICOS E CONCEITUAIS DA PESQUISA

Esta unidade tem por objetivo introduzir e situar o problema de pesquisa, as abordagens e lacunas sobre o tema discutido, as principais referências e contribuições teóricas aportadas ao trabalho. No último subtópico do capítulo um é apresentada a estrutura da dissertação.

1.1. Aspectos históricos e contemporâneos dos municípios

Os municípios são formas de unidades territoriais relevantes na vida política e/ou organização administrativa de muitos países. Essas unidades materializam a compartimentação do espaço geográfico em escala local para fins governamentais, e são as estruturas geográficas de Estado a estarem mais próximas da população, ainda que em cada país ou parte do mundo desempenhem papéis diferentes.

Historicamente, a figura inicial dos municípios teve origem na República Romana, e naquela época a sua invenção foi uma estratégia para manter o domínio pacífico das cidades conquistadas pelo exército de Roma (Meirelles, 1960). Como esse processo de conquista territorial na maioria das vezes decorria de maneira conflituosa, e com imposições, a sujeição dessas cidades ao poder romano tenderia a prolongar as rivalidades caso medidas de concessões não fossem operadas pelo governo central.

Parece que essas concessões também faziam sentido do ponto de vista logístico-militar, pois à medida em que o Império Romano ia se expandindo¹, as distâncias físicas entre Roma e as cidades conquistadas se tornavam cada vez maiores. Diante desta configuração territorial, em situações em que este controle e domínio fossem ameaçados por forças rivais ou insurgentes, o tempo excessivo de acesso das forças militares até as cidades conquistadas poderia representar a perda desses territórios longínquos.

Objetivando consolidar a permanência dessas cidades e suas respectivas populações conquistadas obedientes e fiéis à sua esfera de influência, Roma concedia algumas prerrogativas políticas e administrativas em nível local, ao mesmo tempo em que os vencidos eram de alguma forma recompensados e passavam a integrar a sua estrutura de poder, o que ajudava a arrefecer possíveis ameaças. Entre as concessões estava a possibilidade dessas cidades em eleger os seus próprios governantes. Com o tempo, o regime municipal romano foi sendo alterado à medida

¹ O Império Romano cobria grande parte do continente europeu, parte das terras ao norte da África e oeste da Ásia.

que se disseminava por outras partes da Europa (Meirelles, 1960), adaptando-se ao regime político e de governo de alguns países em formação, como Espanha, França e Portugal.

Perpassado alguns milênios desde as suas primeiras formas, o papel das municipalidades no mundo contemporâneo é marcado por diferenças expressivas na sua forma de organização e reconhecimento dentro dos Estados. A sua autonomia política, administrativa e financeira varia conforme as estruturas constitucionais e legais em cada país, assim como a sua identificação pode variar, ora sendo chamado de Município, Comuna, Burgo, Concelho etc. No entanto, pode-se considerar que a essência romana de sua invenção inicial permaneceu, ao se consolidar na organização política dos países, cujos respectivos governos centrais concedem poderes políticos e administrativos para atender demandas inerentes aos interesses locais dos cidadãos circunscritos a um território nacional.

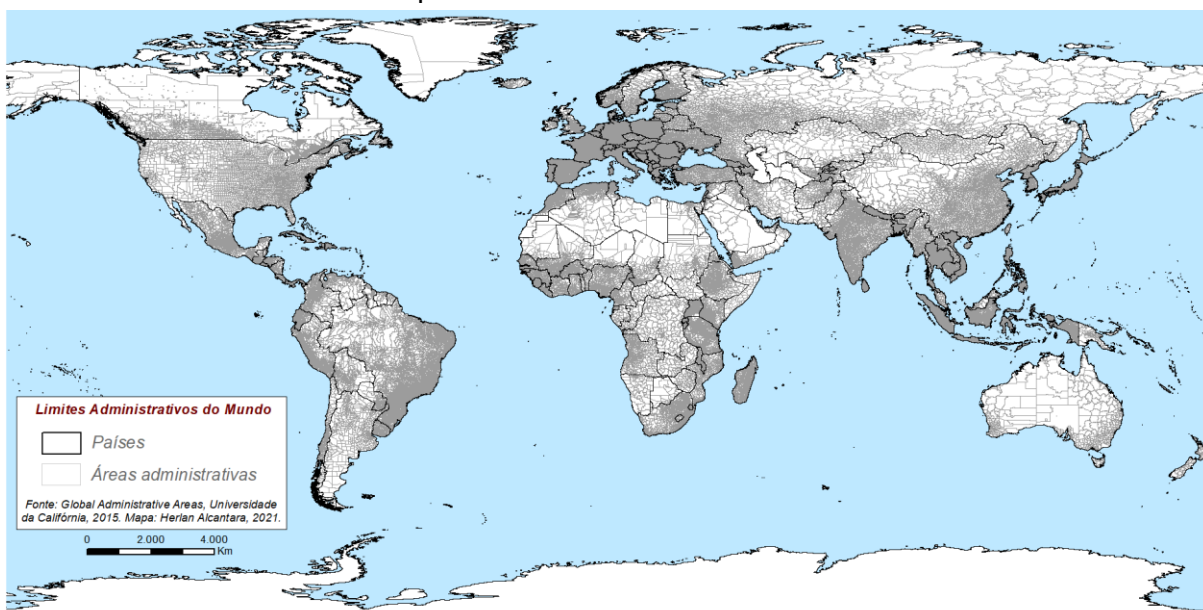
Do ponto de vista da organização jurídica dos países, estas unidades territoriais menores - estados, províncias e municípios² - podem ser genericamente denominados de entidades subnacionais, pois representam estruturas de governo e território que estão hierarquicamente submetidos ao poder de um governo centralizado, o qual geralmente tem a responsabilidade de promover a união entre os entes para formar um Estado unitário. Esta União pressupõe a garantia da compatibilização dos interesses dos entes que compõem a totalidade que compreende o país, e neste sentido, a depender da região, essa busca por harmonia entre os entes pode garantir um papel de maior ou menor relevância aos municípios.

Dentre essas compatibilizações, do ponto de vista da geografia dos países, é possível considerar a própria compartimentação do espaço geográfico destes em unidades territoriais diminutas, seja para fins meramente administrativos, políticos ou

² A União Europeia, diante da diversidade de nomes e formas de unidades territoriais dos países que constituem o bloco, adota uma tipologia territorial que padroniza essas unidades de acordo com critérios administrativos, políticos e socioeconômicos. O *Nomenclature of territorial units for statistics* (NUTS) se subdivide em três escalas geográficas, sendo elas nacional, regional e local, identificados, respectivamente, como NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3. O sistema tem entre os seus propósitos a comparabilidade estatística e a sua aplicação em estudos e políticas públicas na região. Fonte: Eurostat. Disponível em < <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>>. Consultado em 21 de jun. de 2022.

ambos. A maioria dos países, mesmo os de menor dimensão geográfica, não se abstém desta estratégia jurídica e geográfica, a partir do momento em que reconhece os anseios das populações para constituir instrumentos locais de governança que estejam mais próximos de seu cotidiano.

Mapa 1 - Limites administrativos do mundo



Fonte: Global Administrative Areas - Universidade da Califórnia. Mapa elaborado pelo autor.

Este fenômeno pode ser comprovado pelo banco de dados criado pelo *Projeto Global Administrative Areas* (GADM), mantido pela Universidade da Califórnia, que compila todas as divisões administrativas ao redor do mundo e hierarquiza os seus respectivos níveis de organização político-administrativa. No total, o banco de dados do projeto registra a existência de aproximadamente 385 mil unidades territoriais administrativas distribuídas nos cerca de 200 países oficialmente reconhecidos pela ONU, sendo a maior parte deles áreas correspondentes a níveis de governos de equivalência municipal³.

O Mapa 1 acima traz uma representação geográfica deste banco, e nele é possível observar a distribuição e densidade destes limites em nível global. Embora a

³ No Brasil o projeto GADM também considerou o limite dos distritos municipais do país.

escala cartográfica reduzida do mapa dificulte a sua leitura com mais detalhe, uma primeira interpretação possível de se fazer é da correspondência destas unidades com a distribuição populacional e de densidade demográfica ao redor do mundo.

Em áreas escassamente habitadas, como as regiões desérticas e polares, a presença de uma menor quantidade de unidades territoriais gera uma malha administrativa menos densa, enquanto em regiões mais povoadas, essa malha se apresenta nitidamente mais espessa aos nossos olhos. É o caso, por exemplo, do continente europeu, cuja divisão territorial é tão numerosa que nos gera a sensação visual da área poligonal dos países estarem de fato preenchidas com a cor cinza, quando na verdade é só o avolumamento das linhas dividindo os territórios locais.

Um fato relevante a ser considerado é que essa divisão territorial intensa do mundo decorre em grande medida como reflexo da produção histórica do espaço geográfico por meio das relações humanas. Nos últimos séculos, pudemos observar um expressivo crescimento demográfico e de diversificação das relações econômicas e produtivas em nível mundial. Em um intervalo curto de tempo, a regra de um mundo desconhecido ou mais intocado se inverteu, e no mundo contemporâneo as regiões desconhecidas e intocadas pelo homem são a exceção. Ou seja, conforme a humanidade ia conhecendo e explorando o mundo, uma consequência direta desta dinâmica também se estabelecia: a criação e multiplicação dos lugares.

Antes dos países se tornarem o que são como os conhecemos hoje, em menor escala geográfica as sociedades locais já se disseminavam pontuando o mundo com áreas agrícolas, povoados e cidades. E na relação dos lugares com as pessoas, emergiam sentimentos de pertencimento, áreas de influência e territorialidades, ainda que por muito tempo a criação de limites territoriais fosse uma atividade complexa, não materializando com precisão essas relações. Na maior parte das vezes, os países ao se consolidarem como Estados é que foram assimilando estas localidades em sua organização geográfica e política. Depreende-se que a aparência do mundo refletida sobre a ótica do Mapa 01 é um resultado indireto dos processos apontados.

E é na relação entre lugares e territórios, que algumas indagações emergem do contexto delineado. Quais são os possíveis conflitos dentro dos países para a

manutenção desses espaços subnacionais? Como é possível tipificar essa diversidade de subdivisões de um país para qualificar a sua organização territorial? Qual seria a quantidade mínima ou máxima de divisões territoriais necessárias para a organização administrativa de um país, e até que ponto ela produz mais ou menos benefícios à sociedade?

Tendo como pano de fundo as indagações acima, é que inicialmente se delimitou parte do problema central desta pesquisa, em que a área de estudo escolhida compreende o território brasileiro e os seus municípios. Nos próximos tópicos serão apresentados maiores detalhes sobre o tema do trabalho e os propósitos de sua investigação.

1.2. O problema de pesquisa – tema, contexto e objetivos

Estudar a organização territorial e federativa dos municípios brasileiros é a proposta maior desta pesquisa de mestrado. Este interesse se insere em uma perspectiva de se discutir a Questão Municipal no Brasil, privilegiando uma abordagem geográfica e territorial sobre este tema. Neste sentido, o estudo tem por objetivo analisar a relação entre cidades e território municipal, e de como a interação entre essas duas entidades geográficas pode refletir em descompassos e potencialidades quanto ao papel exercido pelos municípios na ordem federativa do país.

Os municípios brasileiros formam aproximadamente 5.500 unidades territoriais que dão a principal ossatura divisional interna do país. Contudo, foi somente a partir da constituição brasileira de 1988 que os municípios passaram a ser reconhecidos em par com a União, os Estados e o Distrito Federal, como entes federativos. Na prática, esta mudança deu reconhecimento de que estes entes subnacionais são também detentores de autonomia político-administrativa, posição que foi entendida por muitos especialistas como uma conquista há muito tempo defendida pelos movimentos municipalistas, fato que deixou marcas no processo de redemocratização do país.

Apesar do avanço trazido pela nova constituição, esta não foi suficiente para arrefecer as dificuldades e conflitos que historicamente fazem parte da vida municipal

do país, já há alguns séculos. Como veremos ao longo deste trabalho, há uma série de razões que tornam a realidade destes entes uma questão na vida nacional, o que diretamente tem impacto na vida de todos os brasileiros, porque antes de morarmos em um país, todos nós somos moradores de um município.

A questão municipal no Brasil pode ser entendida como os desafios enfrentados pelos municípios na execução de suas responsabilidades frente ao papel que lhes é dado pela Constituição enquanto entes da federação brasileira. Entre esses desafios podemos citar o endividamento público, a baixa capacidade de investimento, a dependência de repasses em relação à União, entre outras situações, que de alguma forma afetam a autonomia política e administrativa dessas entidades. O cenário que se apresenta aos municípios é que a demanda pela prestação de serviços públicos locais tem uma tendência de ser cada vez maior em relação à capacidade arrecadatória de tributos da maior parte dos governos municipais.

Esta situação leva muitos municípios a viverem no limite de seus orçamentos, tendo que privilegiar o pagamento de custeio da máquina administrativa para viabilizar serviços básicos como saúde e educação, sobrando recursos muito escassos para atender outras demandas locais ou para melhorar os serviços públicos já existentes. Na ponta, quem mais tende a sofrer com os problemas é a própria população, pois as limitações de recursos e oportunidades lhes impedem de viverem em cidadania plena, conforme preconiza a própria constituição do país.

A situação se torna ainda mais problemática quando se observa movimentos que se deram ao longo de décadas quanto ao processo de criação de municípios no Brasil. Os critérios para se viabilizar a criação deles eram poucos precisos ou exigentes, tanto do ponto de vista populacional, territorial e econômico, o que acabava resultando em municipalidades com baixa capacidade técnica e financeira para atender os desafios colocados à sua existência.

Do ponto de vista financeiro e territorial, esta dinâmica de criação de novos municípios provocou uma situação em que as fontes de recursos repassados pela União aos governos locais não evoluíam na mesma proporção, enquanto praticamente o mesmo montante de recursos precisava ser dividido com um maior número de unidades municipais. Esta situação, portanto, retirava dinheiro do

município que perdeu área territorial e o repassava para o município que nascia, o que na prática enfraquecia financeiramente os municípios mais antigos, ao mesmo tempo em que os novos municípios também nasciam sob um volume de recursos limitados.

Estas limitações de financiamento dos municípios têm suscitado debates em alguns setores da sociedade, os quais buscam apontar o problema como um resultado direto da quantidade de municípios, e que, portanto, na visão destes, a simples redução do número de municipalidades traria um equilíbrio financeiro aos municípios que permanecessem. Para o senso comum, a ideia de que o país tenha mais de 5 mil municípios é geralmente entendida como um excesso numérico e desperdício de dinheiro público, e que deveria ser combatido com a simples extinção de municípios.

Contudo, estas considerações, que são pensadas sob um viés político-econômico neoliberal, sugerem soluções que na perspectiva deste trabalho parecem ser excessivamente limitadas, dada a complexidade da questão, assim como estão exclusivamente centradas em uma abordagem econômico-financeira. Nesse sentido, entende-se que outras dimensões deveriam ser levadas em conta nesta discussão.

E é justamente pelo viés territorial e geográfico que este trabalho deseja privilegiar a análise sobre a questão municipal do nosso país, dimensão que parece sob a ótica desta pesquisa estar sendo continuamente negligenciada ao se discutir as problemáticas que envolvem a sua existência no Brasil. E neste sentido, por entender que na ausência desta dimensão não se conseguirá buscar soluções harmoniosas para os desafios que envolvem as municipalidades brasileiras, buscamos a motivação para a realização desta pesquisa para dar uma contribuição à questão.

No esforço de se somar a outras pesquisas acadêmicas que se dedicaram a estudar a evolução numérica de municípios do Brasil, esta pesquisa discutirá o tema a partir de uma abordagem geográfica, em que o território municipal é a dimensão privilegiada. Para viabilizar este percurso, o trabalho empenhou-se na realização de uma modelagem tipológica de municípios com base na relação espacial de vizinhança entre localidades urbanas. A partir da interpretação dos resultados encontrados, é feita uma avaliação qualitativa da atual organização territorial dos municípios brasileiros de forma a subsidiar o debate acerca da quantidade de municípios no país

e a sua pertinência territorial no que diz respeito a abrangência geográfica da administração pública e a organização territorial do país.

1.3. As abordagens e lacunas no estudo da questão municipal no Brasil

Com base na bibliografia disponível e consultada, é possível inferir que o estudo sobre a questão municipal no Brasil poderia ser dividido pelas seguintes abordagens:

- Econômico-financeira: focalizada em analisar a situação fiscal das prefeituras, caracterizando os municípios em aspectos como endividamento, arrecadação tributária, gastos com pessoal e capacidade de investimento;
- Constitucional-federativa: privilegia um debate acerca do reconhecimento do papel dos municípios em contexto com as previsões constitucionais e legais do país;
- Histórico-sociológica: buscam refletir os arranjos sociais, políticos e econômicos históricos do país e sua influência na organização contemporânea das municipalidades;
- Territorial-geográfica: busca analisar a dinâmica territorial da criação de municípios no Brasil.

Consideramos que todas essas abordagens são muito relevantes, pois de fato a realidade municipal é envolta por questões de ordem diversas, e a compreensão de seus desafios pode ser objeto de estudo de diferentes campos de conhecimento. Porém, parece que o problema reside quando justamente o debate sobre os municípios no Brasil é privilegiado sob uma única abordagem, o que resulta em análises parciais. No mais, a problemática se acentua quando os agentes responsáveis por pensar políticas públicas para “solucionar” situações da realidade municipal são tomados exclusivamente por uma única ótica de pensamento.

Das abordagens mencionadas, é possível perceber que nos setores mais influentes da vida nacional há nitidamente a prevalência da econômico-financeira ao se discutir ou propor soluções sobre a vida dos municípios. Esta situação é observada, por exemplo, na cobertura que a mídia faz sobre os municípios no Brasil, em que a imprensa televisiva e escrita dá espaço a análises e estudos que buscam destacar exclusivamente a “má” situação financeira dos municípios. Palavras como “ineficiência”; “inchaço da máquina pública”, “Burocracia” etc., são expressões recorrentemente utilizadas para se referirem às prefeituras e aos municípios.

Das planilhas de cálculo são criados rankings de municípios classificando-os como “sustentáveis” ou “insustentáveis” financeiramente; avaliações que qualificam prefeitos como “gestores” ou “irresponsáveis”. Essa abordagem ainda gera uma atmosfera de competição entre municípios, sugerindo que uns são melhores que outros porque A arrecada mais e sabe utilizar melhor o dinheiro que B, que está mal financeiramente porque quer ou por incompetência de seus administradores. Ou seja, no ponto de vista destas análises, pouco interfere as desigualdades econômicas e sociais do país que estão diretamente refletidas no território nacional, e, assim, a questão é reduzida a uma dimensão meritocrática da realidade municipal. As dinâmicas econômicas e sociais dos municípios são observadas unitariamente, como se os limites territoriais municipais fossem de fato barreiras que pudessem apartar os fenômenos sociais estabelecidos em nível nacional.

Por outro lado, o leitor pouco crítico e atento às perspectivas ideológicas que estão por trás desses estudos, tende a reproduzir as narrativas contidas nesse tipo de abordagem. Os próprios cidadãos desses municípios se colocam na posição de disputa, e o senso-comum é alimentado com ideias de que uma parte da população, através do seu trabalho e esforço, tem seus resultados drenados para “sustentar” municípios e cidadãos tidos como “ineficientes, insustentáveis”. Este raciocínio é certamente equivocado, na medida em que a dinâmica econômica e social do país é organizada nacionalmente, e suas contradições tende a impactar os lugares de forma diferenciada, resultando em regiões com mais ativos econômicos, e outra maioria com menor quantidade, mas que também colabora com o dinamismo econômico das localidades privilegiadas no país.

No tocante as outras abordagens, estas têm a sua produção e análise restritas em termos de circulação ao ambiente acadêmico. Dessas produções, aparentemente pouco é considerado nas análises da primeira abordagem. Por outro lado, também parece que dentro da própria produção acadêmica há um diálogo limitado entre os campos de saber quando se trata de estudar a questão municipal no Brasil. Nos estudos feitos sob uma perspectiva mais jurídica, geralmente associada às faculdades de Direito, é raro observar as análises que considerem o território dos municípios como um elemento também importante nas interpretações. O oposto também acontece, quando os estudos de viés geográfico apresentam restrições em considerar os aspectos federativos dos municípios. Mas apesar das limitações apontadas acerca da academia no que tange a discussão das questões municipais, nada supera a prevalência exacerbada do debate econômico-financeiro sobre a questão municipal.

É neste cenário em que acreditamos identificar uma lacuna relevante no que tange à discussão municipal no Brasil: a dimensão territorial e geográfica dos municípios. Nas abordagens anteriormente citadas, a componente territorial dos municípios é muito ou quase nunca refletida nas análises e considerações que têm o propósito de sugerir ajustes que alterem a anomia de grande parte dos municípios no Brasil. Para a abordagem econômico-financeira, a solução comumente sugerida é a de extinção das municipalidades que “não se sustentam”.

Este trabalho não tem a intenção de negar a relevância em se também discutir aspectos econômicos e financeiros dos municípios. Contudo, o problema é quando estes aspectos se tornam a única régua para medir e validar a existência de um município, porque na perspectiva deste trabalho, esta abordagem centrada em si própria tende a propor medidas que não colaboram para aprimorar a gestão pública municipal no país, a vida dos munícipes e nem tendem a aperfeiçoar a nossa organização federativa. E diferentemente do que se pode pensar em termos de resultado, pode, pelo contrário, encarecer ainda mais a administração pública, ao mesmo tempo em que reduz a presença do poder público como agente de solução das carências sociais e urbanísticas em nível local.

Neste contexto, o aspecto urbano-territorial dos municípios é compreendido neste trabalho como uma componente relevante para se pensar a validade da existência dos municípios. E isso acontece por alguns motivos:

- Primeiro, porque num país continental como Brasil, e desigualmente povoado, as distâncias físicas entre localidades são fatores geográficos de peso na vida dos cidadãos e isso tem influência no nível de acesso da população a serviços públicos. E nesse cenário, a administração pública e atividades econômicas precisam racionalizar a sua presença territorial, de modo a aproximar governo, serviços e população;
- Em segundo lugar, compreende-se que as cidades de pequeno e médio portes são por excelência os espaços onde a administração pública se materializa e que a partir de suas estruturas, gere e controla um território e população sob a sua esfera de influência;
- Um terceiro aspecto, é que nas cidades de pequeno e médio porte onde geralmente reside a maior parte da população de um município, sendo um espaço concentrador da relação governante-governados, o que na prática, sugere que das ações tomadas pelos seus governantes, tem uma repercussão a grande parte da população municipal.

É na relação entre cidades e território municipal em que se acredita estar uma chave elementar para se debater a questão municipal no Brasil e a parte da problemática econômica desses entes. A partir desta premissa, entende-se que a realidade dos municípios, a partir do assentamento territorial das populações, das cidades, das atividades econômicas e dos limites políticos-administrativos, são fatores concretos e anteriores as previsões legais que regem a organização federativa, e tão como às réguas econômicas arbitrarias que tendem a medir e comparar a situação dos municípios.

Não há como discutir a questão municipal no Brasil sem analisar o território. Portanto, é considerável que a configuração geográfica dos municípios, a partir da

relação população-cidade-território, são variáveis de primeira ordem e que são transversais à questão municipal e suas problemáticas, e nesse sentido, a interpretação e análise de sua dimensão geográfica precisa ser valorizada.

Os cientistas se distinguem um dos outros porque fazem, sobre o mundo racional e empírico, diferentes interrogações, às quais dão respostas também diferentes. Quanto ao geógrafo, sua pergunta fundamental, para a qual ele procura uma resposta, é uma das questões básicas da humanidade: onde? O geógrafo tem a necessidade de acrescentar outras questões, como: o quê? quando? como? e por quê? para explicar geograficamente a ocorrência dos eventos na Terra. (OLIVEIRA, 1978, p. 17).

1.4. Aspectos da modelagem de Tipologias territoriais em estudos geográficos

Tipologia é a ciência que estuda os tipos, pois cria parâmetros para a definição de categorias sobre algum objeto de investigação. A criação de tipologias é um recurso frequentemente utilizado como método para se analisar algum fenômeno que em sua totalidade seria de complexa compreensão sem que houvesse uma decomposição que o permitisse ser analisado por partes.

Pode ser também o caso de um conjunto de dados ou informações numericamente grande, mas que possui similaridades ou diferenças que o possibilita ser agregado a partir de suas singularidades. Em síntese, uma tipologia tem por objetivo final sistematizar alguma problemática de maneira categorizada para assim estabelecer uma linguagem didática entre o fenômeno que foi tipificado com a sua apresentação para o público em geral, facilitando a sua compreensão.

As tipologias estão presente em diversas áreas, como por exemplo: as tipologias de gêneros textuais, tipologias linguísticas, tipologias paisagísticas, tipologias arquitetônicas, tipologias arqueológicas, entre tantas outras. Portanto, uma tipologia geográfica é uma análise para classificar recortes territoriais segundo critérios econômicos, sociais e ambientais, agregando áreas que possuam características semelhantes.

O processo de caracterizar o espaço geográfico, aqui entendido em sua acepção como o espaço terrestre, é em grande medida uma das essências fundantes

da Ciência Geográfica e que possui estrita relação com os estudos tipológicos de cunho territorial. Delimitar o espaço geográfico tem desafios teóricos e práticos que carecem de uma breve reflexão sobre suas limitações e potencialidades no âmbito da pesquisa em geografia, especialmente porque os objetos de análise desta pesquisa são em grande medida influenciados por um espaço geográfico interpretado a partir de recortes espaciais.

Inicialmente, é possível compreender que as dimensões espaço e tempo são possuidoras de um gradiente nível de complexidade, pois estas dimensões são condições necessárias para a materialização das relações ambientais e humanas, e sendo assim, refletem o acúmulo da evolução de mais de 200 mil anos de história de ações humanas sobre a superfície terrestre. Acerca da complexidade e inseparabilidade dessas dimensões, Santos (1985) faz a seguinte consideração:

O espaço, considerado como um mosaico de elementos de diferentes eras, sintetiza, de um lado a evolução da sociedade e explica, de outro lado, situações que se apresentam na atualidade. (...) a noção de espaço é assim inseparável da idéia de sistemas de tempo (SANTOS, 1985, pp. 21-22).

Nesta perspectiva, o exercício científico em delimitar essas dimensões demanda a mobilização de uma enorme trama de acontecimentos que na maioria das vezes se manifestam de maneira fluída, não sendo possível distinguir tão facilmente onde começa ou termina um dado fenômeno com precisão cronológica e espacial.

O reconhecimento dessa característica não tem a pretensão de evidenciar uma barreira impeditiva para a delimitação da dimensão espaço-tempo, até porque parte das ciências sociais evoluíram operando a segmentação dessas dimensões como ato necessário para a interpretação do mundo. Apenas coloca em perspectiva que qualquer tipo de recorte dessas dimensões estará em alguma medida portando um certo nível de imprecisão quando comparado ao conjunto do fenômeno em análise.

Uma categorização de qualquer tema - como é o caso de uma Tipologia - demanda a mobilização de um conceito para dar lógica à sua definição. Por sua vez, este conceito é portador de um certo nível de generalização do seu tema, pois ele

reflete a abstração humana de uma dada realidade para lhe dar forma e definição, e a sua função reside na tentativa de interpretar e explicar um fenômeno de maneira lógica e didática tanto em benefício da própria ciência quanto para a sociedade em geral.

Ao se trazer essa breve reflexão para o contexto da ciência geográfica, e em especial para o seu ramo de investigação que visa recortar e caracterizar o espaço terrestre com base em uma gama de critérios, podemos colocar em evidência as limitações e vantagens que esta discussão tem para a pesquisa geográfica. Por exemplo, quando pensamos no conceito de Região enquanto uma categoria de análise fundante da Geografia institucionalizada, é certo que as reflexões até aqui feitas são muito próprias para o referido conceito, porque ele representa bem o desafio do Geógrafo em sua mobilização em termos teóricos e práticos no que tange aos recortes do espaço geográfico.

A regionalização é um exercício de generalização, porque alguns elementos precisam ser usados com maior destaque em detrimento de outros para dar sentido e forma à sua delimitação tal qual elaborada pelo seu autor. Dependendo do objetivo proposto para essa regionalização, a importância desses elementos caracterizantes reflete em maior medida a escolha intelectual do seu ator, porque são esses elementos que darão embasamento para a sua investigação. Em correspondência com o território real, a georreferência dessa regionalização também implicará um exercício de estimativa, porque um jogo de linhas imaginárias será usado como recurso gráfico para delimitar um território que abarca um fenômeno que, na maioria das vezes, não se materializa no espaço em limites poligonais ou reticulares tal qual o idealizado pelo esforço intelectual do autor.

Portanto, o ato de regionalizar é um desafio à medida que o pesquisador deverá trabalhar para que a lógica de estruturação da sua regionalização se espacialize o mais próximo possível do fenômeno a qual ele está investigando. Considerando ainda que mesmo que maiores cuidados sejam empregados, imprecisões sempre estarão incorporadas, o ideal é fazer as pertinentes ponderações dos métodos utilizados considerando os níveis de limitações identificadas.

As diferenças do espaço geográfico, que se ajusta de acordo com a escala geográfica escolhida, podem assumir diferentes proporções espaciais e conceitual. O reconhecimento das diferenças também leva ao seu oposto, que é o encontro de elementos em entre as partes que compõem um conjunto.

E é nessa dialética que parte da Geografia trabalha para construir recursos de análise para interpretar e compreender o espaço geográfico. O esforço inicial para a construção conceitual desse processo tem o seu início ao se buscar elementos característicos comuns de um dado fenômeno no território, de modo a reconhecer que uma parte do espaço geográfico se distingue em algum nível de outras partes. As diferenças, nessa condição, ao mesmo tempo que servem de base para legitimar a fragmentação do espaço geográfico, também funcionam como elemento de união para dar conexão à linha de raciocínio sobre o fenômeno em análise.

Para montar um mosaico que reflita as diferenças do espaço geográfico, é necessário observar marcadores socioespaciais relevantes que circunscrevam adequadamente o fenômeno estudado. Ainda que cada lugar possua uma combinação de fatores sociais e geográficos que o faz ser único no mundo, caberá ao pesquisador organizar aquele conjunto de características que possam ser trabalhadas para dar forma a classificação proposta em sua linha de investigação.

A observação das manchas urbanas e do território dos municípios brasileiros é no presente trabalho os elementos mais importante para o roteiro de investigação proposto sobre a questão municipal do país. Para a elaboração dessa caracterização, foram percorridas algumas etapas até a proposição de uma Tipologia capaz de sistematizar as principais relações espaciais entre os elementos tomados como critérios da modelagem tipológica.

Na geografia brasileira, vale mencionar brevemente as análises tipológicas elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a questão urbana e rural do país, no qual a sua coordenação de geografia empenha importante esforço em caracterizar algumas dimensões do espaço geográfico brasileiro a partir de uma visão nacional. Estes estudos ajudam e formular insumos para a classificação e ordenamento do território para fins atrelados à missão da própria instituição – como

a realização dos censos demográficos – assim como instrumento para interpretar as dinâmicas geográficas em curso no país⁴.

Entre esses estudos, destacam-se: as tipologias dos setores censitários; as tipologias intraurbanas – que analisa as diferenças socioeconômicas no espaço geográfico das cidades brasileiras; assim como a caracterização dos espaços rurais e urbanos do país – atualmente em revisão quanto a sua abordagem metodológica para a definição de novos critérios para a delimitação desses espaços no quadro geográfico nacional, em especial com vistas ao Censo Demográfico de 2020.

1.5. Aportes teóricos e de metodológicos à pesquisa

Como previamente foi observado, o estudo da temática municipal se configura como um objeto de investigação de caráter multidisciplinar, em que diferentes campos do saber se motivam a investigar a realidade dos municípios sob pontos de partidas próprios. Apesar do potencial de convergência entre as diferentes abordagens, e mesmo de uma necessidade, observa-se uma tendência das análises em valorizar aspectos isolados das problemáticas que afetam a organização e vida dos municípios.

Esta situação também é observada na Geografia, que apesar de seu caráter holístico e mais integrador em comparação a outros campos de conhecimento, como o Direito, também tende a discutir a questão municipal no Brasil sempre sob óticas restritas e pouco articuladas com outras disciplinas. Sob a tradicional análise urbano-regional da disciplina, é comum se desconsiderar os territórios municipais como unidades de análise, pois os fenômenos inerentes ao urbano são vistos em escalas de mesorregião ou macrorregião geográfica.

As limitações se ampliam quando se observa que essa abordagem urbano-regional da geografia é excessivamente centrada nos grandes centros urbanos,

⁴ Chatherine Chatel e Maria Encarnação Spósito (2019) compilaram as diferentes categorias territoriais desenvolvidas pelo IBGE para os propósitos da instituição. As análises foram publicadas no artigo *Um caleidoscópio de categorias territoriais nas estatísticas geográficas brasileiras*, publicado na Revista Brasileira de Geografia, N° 64.

negligenciando em muito as dinâmicas urbanas dos municípios de menor porte demográfico do interior do país. Por outro lado, as discussões intraurbanas feitas na disciplina tendem a ser correspondentes a problemas específicos de uma ou outra cidade. Em resumo, entre o regional e o local, parece haver na Geografia a ausência de discussão em nível nacional acerca das problemáticas comuns aos municípios brasileiros.

Considerando este cenário, em que a disponibilidade bibliográfica dentro da própria Geografia se apresenta restrita para se compreender aspectos da realidade municipal em escala nacional, no decorrer desta pesquisa de mestrado sentiu-se a necessidade de buscar contribuições que estivessem para além da própria Geografia, na medida em que esta não tinha todas as respostas para as inquietações que surgiam no esforço de interpretar a atual organização territorial dos municípios no Brasil.

Durante a dinâmica entre dúvidas e lacunas explicativas, o contato com outros campos de saber foram acontecendo. Neste contexto, pode-se dizer que a presente pesquisa é desenvolvida com contribuições teóricas do Direito, Sociologia e Economia, que ao se somarem ao campo de conhecimento focal desta pesquisa – a Geografia – cria-se um elo que estrutura as bases teóricas e de método capazes de prover parte dos elementos necessários para fundamentar a investigação.

Neste cenário, considera-se que o referencial teórico da pesquisa é orientado a partir de três grandes obras, a saber: *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Augusto Nunes Leal; *Direito Municipal Brasileiro*; de Heli Lopes Meirelles; e *Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo*, de Pierre Monbeig. Estes autores são aqui elevados a referências teóricas do trabalho na medida em que suas obras, resultado de suas trajetórias de pesquisa acadêmica, trazem muitas contribuições para se compreender a atual situação dos municípios em escala nacional, com base na interpretação de fatos históricos que se sucederam no passado e que refletem na configuração territorial e federativa moderna das municipalidades brasileiras.

Este é certamente o caso da obra de LEAL (1948), que mesmo após sete décadas de existência, é até os dias de hoje uma referência para se compreender as essências sociais e políticas que modelaram a figura dos municípios no Brasil.

Formado em Direito, Victor Nunes Leal foi Ministro do Supremo Tribunal Federal entre 1960 a 1969, mas foi a sua vida acadêmica pregressa que pavimentou à sua passagem pelo STF, quando em 1947, ao ingressar como professor da Faculdade Nacional de Sociologia da antiga Universidade do Brasil defendeu a sua tese intitulada de *O municipalismo e o regime representativo no Brasil – uma contribuição para o estudo do coronelismo*. O impacto positivo de sua pesquisa converteu no ano seguinte a sua tese no livro *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*.

Ao conduzir uma investigação profunda acerca do fenômeno do coronelismo na vida dos municípios, LEAL joga luz sobre a intrínseca relação histórica entre a organização agrária, fundiária e escravagista do Brasil na formação de seus municípios. No decorrer das fases econômicas e políticas do país, desde o período colonial aos mais republicanos, a figura do município foi se tornando um instrumento de barganha entre o poder econômico local e nacional. Para evidenciar essa dinâmica histórica, ao longo dos capítulos, LEAL, a partir de uma leitura sociológica, descreve e articula os fatos históricos que demonstram a cooptação das municipalidades para atender os interesses políticos e econômicos dos setores agrários em nível local em detrimento do fortalecimento institucional dos municípios.

Das consequências desse processo, LEAL vai evidenciando o impacto que o processo de subserviência política gera no tocante à autonomia política, econômica e financeira das municipalidades, colocando estes entes num nível de anomia para solucionar demandas de suas respectivas populações. Esta situação gera também uma disputa entre as forças que querem um Estado mais centralizado com aqueles que defendem uma maior descentralização governamental, colocando União, Estados e Municípios em permanente disputa quanto ao acesso a recursos para se financiarem.

Estas tramas sociais trazidas pelo autor entre o Brasil agrário e a formação do Estado brasileiro foram fundamentais para definir o papel dos municípios enquanto unidades territoriais que formam a federação brasileira. É com este legado interpretativo que torna possível considerar a obra de LEAL como uma referência teórica importante para dar suporte aos processos de compreensão dos conflitos

institucionais dos municípios ainda hoje vigentes. Muitos desses são reflexos das raízes de formação sócioespacial do nosso país, e mesmo que tenhamos parcialmente superado o nosso passado colonial e agrário-exportador ao nos tornarmos uma sociedade majoritariamente urbano-industrial, ainda é possível observar nos municípios, com diferentes níveis de intensidade, os mesmos comportamentos ou estruturas do passado, como o patrimonialismo e a baixa autonomia financeira das municipalidades.

Outra obra de referência para esta pesquisa é o livro *Direito Municipal Brasileiro*, de Heli Lopes Meirelles, que teve a sua primeira edição publicada no ano de 1957, com sucessivas reedições e atualizações, sendo a 19ª edição como a última a ser publicada no ano de 2021, graças a um esforço contínuo de atualização feita pelos próprios filhos do Heli após o seu falecimento em 1992. Como Leal, Meirelles também foi jurista e professor na Escola de Engenharia de São Carlos (USP), e é considerado um importante doutrinador no direito administrativo.

A sua obra aqui comentada pode ser considerada a mais completa no tocante descrever e interpretar a estrutura legal dos municípios, ao abordar de forma integral as dimensões inerentes ao tema, desde a sua origem histórica no mundo, passando pela organização municipal em diferentes países, da inserção dos municípios nas diferentes constituições, nas capacidades tributárias e financeiras dos municípios, nos poderes e obrigações dos prefeitos, entre outras questões, que fazem deste livro quase que uma enciclopédia para aspectos conceituais da pesquisa municipal no Brasil.

Por não ser exatamente um livro de leis, mas sim um espaço de conceituações das matérias de interesse da vida municipal, *Direito Municipal Brasileiro* torna-se um referencial teórico de primeira importância nesta pesquisa para auxiliar nas discussões quando estas mesmas matérias forem abordadas ao longo da dissertação.

Para além das contribuições teóricas dadas ao trabalho, importante mencionar que ao longo de sua carreira e atuação junto ao Estado, Meirelles posicionou-se também como um grande defensor de uma maior autonomia político-administrativa para os municípios brasileiros. Como ele mesmo frisa (2006, p.44),

desde a primeira edição de sua obra reivindicava-se o reconhecimento dos municípios como um ente da federação, condição que veio a ocorrer três anos antes do seu falecimento, quando a nova carta magna do país foi aprovada em 1988. Este momento de virada constitucional do país integrou os municípios junto aos estados e a União como entes de terceiro grau da federação. Para muitos constitucionalistas, esta mudança imprimiu à Constituição de 1988 o rótulo informal de “Constituição Municipalista”, tamanho os avanços que ocorreram frente às constituições anteriores do país. Este caráter fica evidente com a passagem que Plínio Barreto faz no prefácio dedicado à obra de Meirelles:

“Para o Sr. Hely Lopes Meirelles a constituição da República, atualmente em vigor, é a de feição mais municipalista das constituições brasileiras e sem dúvida a mais municipalista das Constituições dos Estados Civilizados” (2006, p.13).

No tocante as contribuições teóricas para se discutir a dimensão territorial e urbana desta pesquisa em nível municipal, Pierre Monbeig é o autor da Geografia que tem papel de destaque para a fundamentação das interpretações da pesquisa, pois dele vem uma grande ajuda para compreender as condições prévias de formação territorial dos municípios brasileiros, que é o Pierre Monbeig.

O início institucional da Geografia no Brasil se confunde com a própria trajetória acadêmica de Monbeig no país. Como é relatado por ABREU (1994, p.24), após a criação da Universidade de São Paulo em 1934, o governo paulista convidou acadêmicos franceses para colaborarem na missão de estruturar os cursos da universidade, entre eles o de Geografia, que inicialmente foi dirigido por Pierre Deffontaines antes de sua mudança para o Rio de Janeiro também com a missão de ajudar na criação da Universidade do Distrito Federal. Monbeig chega ao Brasil para substituir Deffontaines à frente do Departamento de Geografia, fato que já somada às contribuições feitas pelo seu predecessor, também ajudou a imprimir e consolidar a influência da escola francesa na formação dos cursos de Geografia no Brasil.

O percurso acadêmico de Monbeig no Brasil coincide também com um período em que o país promove ações para inaugurar um processo de conversão de sua economia essencialmente agrário-exportadora para uma de base urbano-industrial, ainda que as atividades rurais continuassem a desempenhar um papel de

importância na vida nacional. Este movimento que estava em curso gerava um campo fértil para os estudos regionais no país, abordagem a qual Monbeig era filiado. É neste contexto em que o autor passa a acompanhar o fenômeno da Frente Pioneira Paulista, que perdurou entre o fim do Século XIX a 1950, e que sintetiza o movimento de avanço da fronteira de ocupação territorial para fins agrícolas do oeste paulista e do norte paranaense por um novo modo de produção baseado na sinergia entre o campo e a cidade.

O resultado das observações feitas por Monbeig neste período resultaram em sua obra *Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo*, cujo conteúdo analisa em detalhes as dimensões do evento, entre eles os atributos físico-ambientais do planalto paulista propícios a um novo modo de produzir café e outras variedades agrícolas; os movimentos migratórios para a região; a construção das ferrovias; a implementação dos loteamentos rurais e urbanos, entre outras questões que se apresentam como variáveis que se interagem no conjunto total do fenômeno.

A obra de Monbeig, *Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo*, é uma referência para esta pesquisa porque uma parte de seus capítulos descreve com grande detalhe as iniciativas tomadas pelos atores envolvidos no fenômeno fronteiro para a criação de cidades na região oeste do Estado de São Paulo, até então escassamente habitado. Os fatos observados e narrados por Monbeig evidenciam como a fundação de cidades era uma estratégia das companhias de loteamento rural para atrair os imigrantes para comprar os lotes rurais de seus empreendimentos.

A indicação de que ali existiria uma cidade era uma forma de valorizar as terras, pois a frente pioneira representava também a superação do modelo agrícola colonial, baseado na mão de obra escrava, como foi o caso do ciclo da cultura do café no Vale do Paraíba, enquanto no Planalto Paulista a mão de obra assalariada começava a se destacar, e as cidades seriam uma forma de viabilizar a venda da produção dos pequenos e médios proprietários de terra. A obra joga luz também sobre as diferentes fases pelas quais passavam as cidades da frente pioneira, desde a concepção inicial do seu traçado urbano, passando pelo seu crescimento e consolidação urbana, até tornar-se um município.

Na perspectiva da pesquisa, os registros históricos feitos por Monbeig em sua obra são de grande contribuição para se compreender a atual configuração de parte das cidades/municípios de parte do Brasil, em especial as da região centro-sul do país. Considerando que a posição geográfica das cidades e da forma territorial dos municípios são objetos de análise desta pesquisa, a obra em questão é uma das poucas bibliografias disponíveis que aborda com um expressivo nível de detalhe e em uma escala regional a formação das pequenas e médias cidades do interior do país. Esta característica acontece porque justamente a narração dos acontecimentos históricos nesses lugares é feito por alguém que acompanhou de perto os momentos iniciais da dinâmica de urbanização de parte do interior do Brasil, e para a pesquisa, esta é uma característica considerável.

As obras e autores já destacados são bibliografias que norteiam o horizonte teórico do trabalho no que tange a uma leitura de formação socioespacial pregressa e que foram elementares para a formatação da atual organização territorial e federativa dos municípios brasileiros. Ainda assim, no que diz respeito às contribuições para as estratégias de método deste trabalho, estas bibliografias se mostram insuficientes à pesquisa, e por isso, também houve a necessidade de reunir referências e fontes de dados que ajudassem a dimensionar as análises territoriais da pesquisa para a discussão tipológica dos municípios brasileiros.

Esta busca, no entanto, se tornou um grande desafio ao trabalho visto que existem poucos estudos dedicados a produzirem uma tipificação dos municípios brasileiros com base em suas características territoriais e urbanas em nível nacional e sob uma perspectiva do debate federativo. Portanto, as fontes bibliográficas reunidas dizem respeito a um horizonte teórico-metodológicos mais associados a estudos que caracterizam as cidades e municípios com base em indicadores temáticos transversais à pesquisa, como os demográficos, econômicos e sociais.

Em função deste cenário, é possível considerar que os estudos conduzidos pela Coordenação de Geografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, orientados à investigação das características e dinâmicas territoriais do país, são de grande influência para a modelagem e o desenvolvimento desta pesquisa. E isso se motiva por alguns fatores, em especial porque os estudos conduzidos pela

coordenação têm como característica a observação de dinâmicas e fenômenos associados aos espaços urbanos das cidades como matéria elementar de considerável parte de seus projetos, assim como, adota o município como unidade territorial de análise e divulgação dos resultados de seus estudos. Sendo assim, os projetos publicados pelo IBGE contribuem nesta pesquisa como importante fonte de dados municipais e norteador da modelagem dos procedimentos metodológicos para a construção da tipologia de municípios proposto nesta pesquisa.

Entre os trabalhos do IBGE que são considerados de grande utilidade para a pesquisa, destacam-se o *Evolução da Divisão Territorial do Brasil entre 1872 a 2010*, publicação que sistematiza as previsões legislativas que autorizava a criação dos municípios, assim como espacializa a evolução da malha municipal do país; *Brasil, 500 anos de povoamento*, publicação que apresenta a dinâmica da evolução da ocupação territorial e de disseminação dos núcleos urbanos pelo país; os *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil*, trabalho que cria um quadro de referência de todas as aglomerações urbanas intermunicipais do país; e *Tipologias Intraurbanas: espaços de diferenciação econômica nas concentrações urbanas do país*; publicação que classifica as áreas urbanizadas das principais concentrações urbanas do país com base em indicadores sociais, urbanísticos e ambientais.

Do IBGE ainda se tem algumas pesquisas sistemáticas da instituição que fornecem dados e informações que mensuram uma série de aspectos inerentes à vida dos municípios, tais como o *Censo Demográfico*, a *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC* e o *Produto Interno Bruto dos Municípios*. Essas fontes são mobilizadas no decorrer da pesquisa como forma apoiar as discussões e interpretações no tocante ao tema da investigação.

Para a análise econômico-financeira dos municípios brasileiros, menciona-se também a importante contribuição trazida pelos dados da Secretaria do Tesouro Nacional que compila em séries históricas as informações financeiras e tributárias dos municípios, através do Sistema de Informações Contábeis das Entidades Federativas do Brasil. Através desta fonte foi possível avaliar especialmente algumas características da arrecadação tributária em nível municipal.

Cabe mencionar que embora as obras e base de informações apresentadas sejam as mais relevantes enquanto referências teóricas e de método que estruturam o propósito desta pesquisa, elas por si só não seriam capazes de nos oferecer respostas para todos os aspectos investigados no trabalho, e por isso, fica aqui o reconhecimento da relevante contribuição de outras obras e autores à investigação, sem os quais não seria possível viabilizar a compreensão de outras questões levantadas ao longo da pesquisa.

1.6. Estrutura da Dissertação

A organização da dissertação se estrutura a partir de 4 unidades e seus respectivos capítulos, em um total de 10. A primeira unidade se constitui de um capítulo introdutório e seus subtópicos, previamente já apresentados, os quais descrevem a dinâmica de elaboração da pesquisa, como as motivações para se trabalhar com o tema escolhido, a abordagem teórica e bibliografias trabalhadas, assim como os materiais e procedimentos de método adotados para se desenvolver a Tipologia Geográfica de Municípios.

As demais unidades que seguem se organizam como blocos que agregam aspectos comuns entre as dimensões consideradas para o tema da pesquisa, e a ordem de apresentação das unidades tem o intuito de orientar um encadeamento lógico da discussão do tema de pesquisa, considerando as seguintes dimensões: dinâmica histórico-espacial; conflitos federativos-econômicos; modelagem tipológica e análises, e resultados e interpretações.

Na unidade 2, constituído de 2 capítulos, o enfoque da discussão é o caráter temporal-espacial de evolução territorial das cidades e dos municípios pelo país. Para tanto, são destacados os fatos históricos e os aspectos sociais das diferentes épocas que tiveram influência na formação territorial dos municípios brasileiros, e na essência e propósitos de seu funcionamento. A intenção de realizar esta abordagem parte da premissa de que para se compreender a atual configuração dessas entidades é preciso olhar o passado. Para viabilizar esta premissa, os capítulos da unidade vão abordar aspectos que consideram os movimentos iniciais de surgimento dos núcleos

urbanos pelo país, das dinâmicas inerentes à organização fundiária do Brasil, e a evolução da fragmentação territorial do país na forma de municípios, com base nos marcos legais que propiciaram essa dinâmica.

Em direção à unidade 3, o enfoque das análises é a situação mais atual dos municípios brasileiros, para tanto, ao longo dos 3 capítulos da unidade, procurou-se discutir o papel dos municípios em contexto com a federação brasileira, considerando as previsões constitucionais, os conflitos institucionais e as questões que dizem respeito ao financiamento das municipalidades. Dentre as constituições do país, a atenção maior será dada a de 1988, em vigência, contudo, para compreendermos as evoluções e limitações da atual, também será inserido na discussão os pareceres de autores que refletem sobre o tratamento dado pelas constituições anteriores ao papel dos municípios.

Ainda na unidade 3, o capítulo 3.3 têm por objetivo fazer uma análise espacial das capacidades econômicas dos municípios brasileiros, em nível nacional, com base na espacialização das atividades e formas de produção econômica no país. Esta análise tem o propósito de observar os descompassos entre a necessidade de financiar a prestação de serviços pelas prefeituras e a real possibilidade de arrecadação tributária dessas entidades. Neste aspecto, também foi analisado espacialmente a arrecadação tributária dos municípios por alguns tipos de impostos e o nível de repasse e dependência de recursos para os governos locais em relação aos estados e a União.

Na unidade 4, formada por 4 capítulos, os objetivos podem ser sintetizados em duas vertentes: a primeira seria o de apresentar a modelagem da proposta tipológica da pesquisa com base nas concepções, etapas e materiais utilizados para o desenvolvimento das tipologias. O segundo objetivo do conteúdo da unidade é o de apresentar os resultados primários de classificação dos municípios brasileiros com base na proposição tipológica, e assim como traçar as primeiras interpretações possíveis com os resultados alcançados. Para tanto, são feitas análises qualitativas e quantitativas desses resultados de modo a visualizar alguns padrões da configuração territorial do conjunto dos municípios do país.

No último capítulo desta unidade são feitas considerações e reflexões a respeito da organização territorial dos municípios, com base nos resultados apresentados pelo mapeamento tipológico, assim como pelas discussões feitas a respeito dos aspectos tributários dos municípios e da participação deles na federação brasileira. Buscou-se a partir dessas reflexões com perspectivas territoriais também sugerir adaptações no sistema federativo que possam considerar outras formas de organização político-administrativa com base na diversidade dos perfis territoriais das cidades-municípios do país.

2. O MUNICÍPIO NO TEMPO E NO ESPAÇO: DA GÊNESE DAS CIDADES À ATUAL ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Esta unidade abordar aspectos e fatos históricos que influenciaram na distribuição territorial de cidades e municípios no Brasil. Parte-se do pressuposto que a compreensão da atual configuração territorial do país é reflexo de dinâmicas sociais e territoriais do passado.

2.1. A gênese dos núcleos urbanos no Brasil

A compreensão da evolução urbana e territorial municipal do Brasil presume a análise de vários fatores, como questões fundiárias, trabalhistas, macroeconômicas, culturais, entre outras abordagens. O quadro atual da urbanização brasileira é reflexo da confluência de fatores como os mencionados, que agem de maneira sinérgica, com acúmulos no tempo e no espaço de sucessivas e diferentes fases desse processo de urbanização, hoje observada como marca na paisagem urbana e nos fluxos humanos e culturais na quase totalidade das cidades dispersas pelo país.

Se toda essa teia de relações resulta em uma totalidade complexa, é possível enquanto método, decompô-la em partes menores para entendê-la por temas ou por fases. O presente capítulo se insere nesse esforço, com o interesse de entender os mecanismos iniciais que deram gênese ao quadro urbano atual do país, materializado não somente nas grandes aglomerações, como Rio de Janeiro e São Paulo, mas também por tantas cidades e núcleos urbanos dispersos em um país de dimensões continentais como é o Brasil.

Para tanto, este capítulo busca responder a seguinte questão: Como surgiram as cidades do Brasil? Como elas se dispersaram pelo território nacional? E por que elas são criadas? As perguntas podem parecer diretas, mas certamente as suas respectivas respostas não o são considerando a magnitude e diversidade do fenômeno, que poderia na verdade ter várias respostas e considerações, e por isso, o desenrolar deste trabalho trata-se de um esforço para decifrar parte diminuta desta realidade complexa.

Neste primeiro momento, se tem como referência teórica para discussão a contribuição de dois notórios geógrafos franceses que adotaram o Brasil como objeto de estudo ao longo de suas vidas acadêmicas durante a primeira metade do século passado: ambos de nome Pierre, mas um com sobrenome de Deffontaines e o outro Monbeig.

O primeiro traz importantes considerações acerca dos mecanismos mais relevantes para o semeio inicial das cidades brasileiras ao longo dos últimos séculos de história do país. Já o segundo, traz contribuições para a presente análise por meio

de sua obra *Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo*, cujo conteúdo descreve em detalhes um dos movimentos históricos mais importantes para o povoamento não só do interior paulista, como também da porção norte do Paraná: a frente pioneira de expansão da Cafeicultura, que desbravou o Sertão atraindo principalmente um fluxo intenso de colonos, muitos deles oriundos dos decadentes cafezais de Minas Gerais e do Vale Paraíba paulista e fluminense para tentar a sorte nas férteis terras do oeste paulista.

2.1.1. O instituto do Patrimônio na gênese inicial das cidades

Em princípio, as curiosidades refletidas nas supramencionadas perguntas podem ser parcialmente satisfeitas no explorar da importância da seguinte instituição para a gênese das cidades: O Patrimônio. Pode-se dizer que este é o mecanismo inicial que deu origem a considerável parte das atuais cidades brasileiras, em inúmeros estados e em parte das macrorregiões brasileiras. São como se fossem as sementes plantadas na terra que germinaram, que superaram as fases de crescimento, e ao amadurecerem, estabilizaram-se na forma de uma aglomeração urbana. Essas diversas sementes plantadas e espalhadas em diversas localidades, e em distintos momentos históricos, coevoluiram, e hoje formam os nós da rede urbana brasileira. São também o conteúdo principal que deram justificativa inicial para a fragmentação do território brasileiro em milhares de unidades político-administrativas, na forma de municípios.

Na maior parte da história brasileira, a instituição do Patrimônio sempre esteve fortemente atrelada aos interesses dos grandes proprietários de terras em associação com a Igreja Católica. Essa estreita relação permitia uma sinergia entre esses dois atores e que tiveram duas importantes consequências: a inserção e proliferação da vida religiosa entre o conjunto da população, e as fundações dos marcos iniciais do povoamento rural, mas principalmente urbano, em inúmeras regiões do país (DEFFONTAINES, 1938).

Essa condição funcionava da seguinte maneira: um ou um conjunto de fazendeiros em acordo com agentes clérigos separavam uma pequena parte de suas propriedades para doar à Igreja, e nessa área era instalada a pedra fundamental do lançamento de um templo religioso - geralmente uma cruz - assim como ao lado ou no mesmo terreno da futura igreja também seria construída uma praça. Em termos concretos, o significado de Patrimônio assume-se inicialmente a partir desses dois equipamentos: uma igreja e uma praça.

Neste evento de lançamento do patrimônio, ocorria um cerimonial religioso, com a presença de padres e outros membros da hierarquia superior da Igreja com jurisdição sobre o local; os fazendeiros e suas respectivas famílias; além da presença de parte dos habitantes rurais que orbitavam a região do mencionado patrimônio em nascimento.

Nesse contexto, era ainda definido a qual santo a igreja teria que homenagear, o qual futuramente se tornaria o Padroeiro ou Padroeira da futura vila ou cidade. E por último e mais importante, no dia também era apresentado a planta contendo os quadros urbanos iniciais da vila, cujo traçado geralmente era composto por um pequeno punhado de quadras, subdividida em lotes, e algumas poucas ruas, na maioria das vezes tendo a igreja e a praça em disposição central desse pequeno loteamento.

No que tange ao sítio escolhido para a instalação do patrimônio, nos períodos primórdios do Brasil Colonial a preferência se dava por topos de colinas, onde a geomorfologia regional assim o permitisse, ou nas partes mais elevadas do relevo das imediações, de maneira que fosse possível ter uma visão panorâmica de todo o entorno, ao mesmo tempo em que fosse possível posicionar a igreja como uma referência na paisagem sempre pronta para ser contemplada pelos locais.

Em uma visão geral, está assim configurada as principais características do que seria a figura do Patrimônio no Brasil. Quando pensamos em parte das pequenas cidades do Brasil, parece viva ainda a presença do Patrimônio, tamanha a semelhança com muitas cidadezinhas, cuja presença da Igreja e da Praça permanecem em destaque na paisagem urbana desses lugares.

2.1.2. O isolamento social do Brasil rural

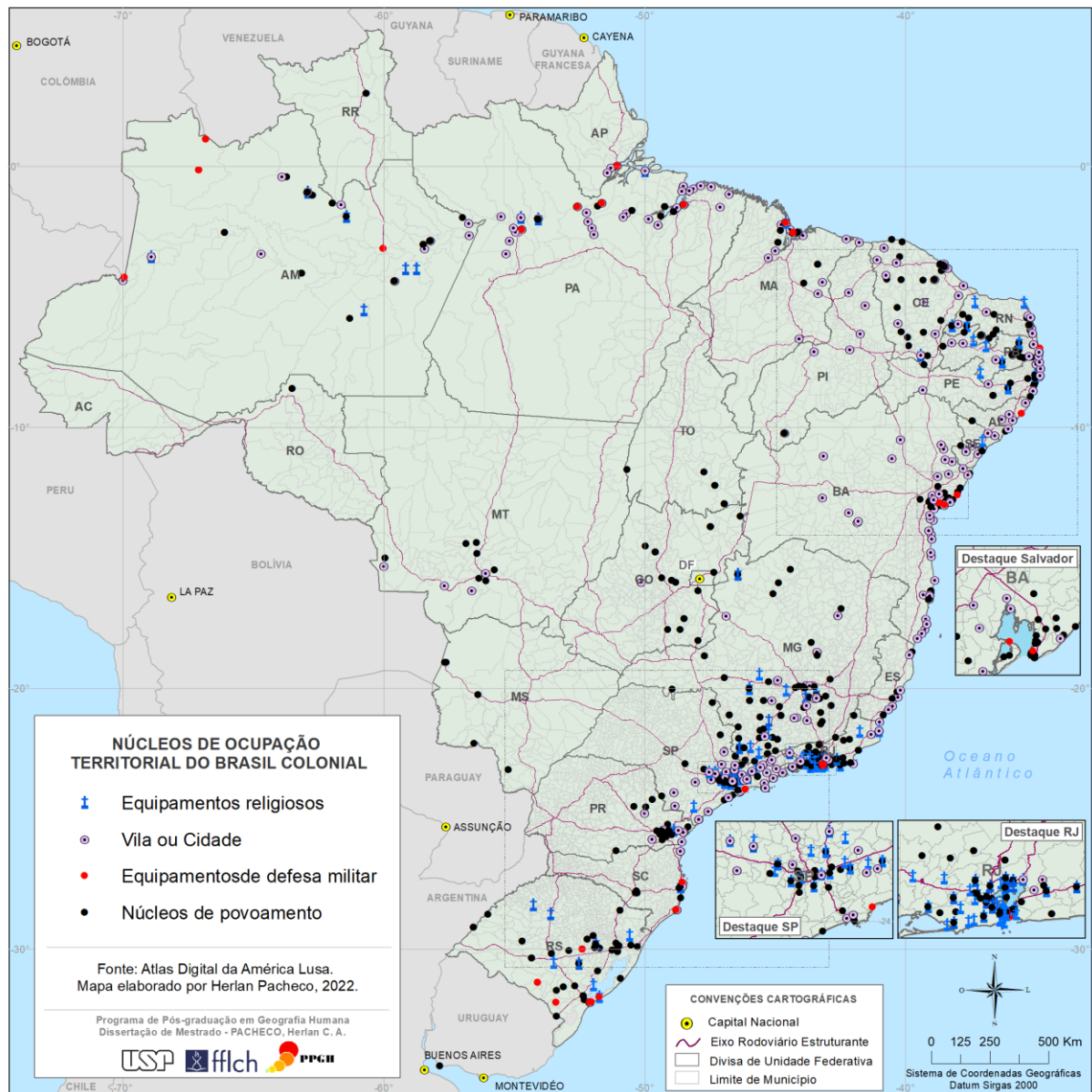
Mas dando sequência à compreensão do Patrimônio, até aqui foi relatado os mecanismos iniciais de sua fundação, tão como de suas características mais gerais, contudo, dizer que havia uma relação de interesses entre grande proprietário de terras e Igreja para instalar um patrimônio não deixa tão evidente quais as reais motivações por trás do esforço em sua fundação.

De acordo com Deffontaines (1938, p.299), o isolamento social e o territorial eram os principais motivos iniciais para a fundação de parte das cidades no Brasil. Com uma população majoritariamente rural, cujas habitações se dispersavam por longínquas fazendas e latifúndios, é possível imaginar o quão distantes esses habitantes se situavam um dos outros. O peso de uma economia fechada, que marca considerável parte da história econômica do país, também é destacado pelo autor como elemento para incentivar o isolamento entre a sociedade da época. Os principais produtos produzidos pelo país, como o café, cacau e algodão, não precisavam passar pela cidade para serem comercializados, porque eles eram diretamente direcionados à exportação pelos portos.

Pode-se ainda interpretar que as necessidades alimentares desses habitantes eram em grande parte satisfeitas pela agricultura de subsistência ou por circuitos de troca restritos, não configurando fortemente a necessidade de um local para compra e venda de produtos em uma aglomeração urbana. Portanto, para o autor, era a solidão e porque não o tédio social, o que motivava as pessoas a organizarem lugares para reunião.

Assim, em princípio, não configurava uma necessidade econômica para essa sociedade rural se aglomerar, e com isso, foi o isolamento social que acabava criando a atmosfera propícia para a organização inicial dos mecanismos de aglomeração humana, e mais à frente a urbana. É nesse contexto em que se inserem a instituição dos Patrimônios, em especial o Patrimônio Religioso, cujas características assentadas na Igreja e na Praça refletem a necessidade da sociedade da época em formar espaços para a convivência em comunidade, fundamentando assim a forma e a função dos patrimônios.

Mapa 2 - Presença de arquitetura e ações religiosas no Brasil colonial

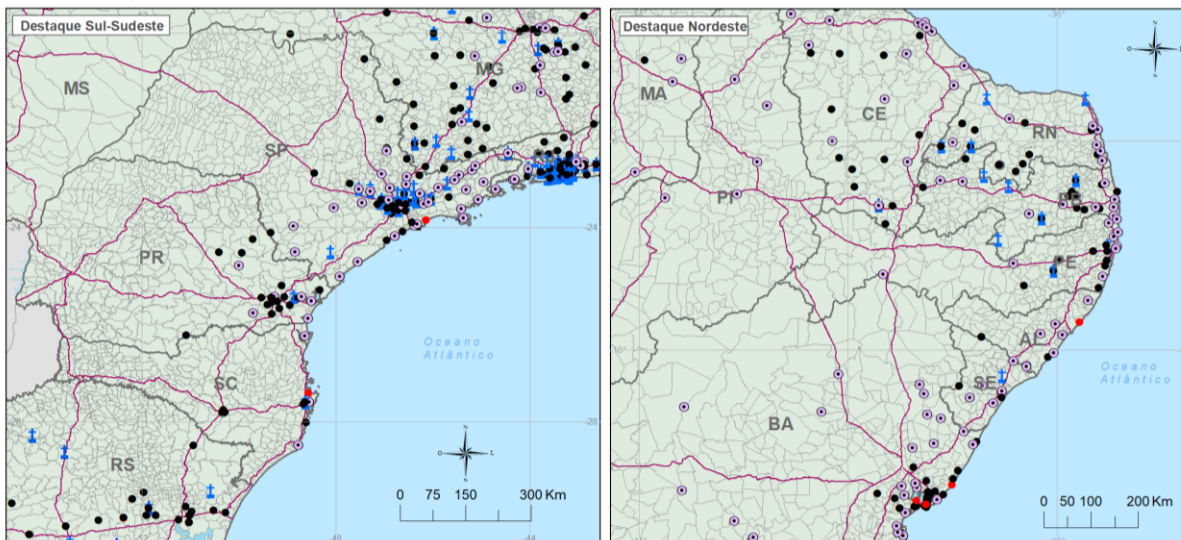


Fonte: Atlas Digital da América Lusa. Mapa elaborado pelo autor.

E é aqui que temos parcialmente a explicação do interesse dos grandes proprietários de terra em ceder parte de sua terra para o Patrimônio, porque ele e o seu núcleo familiar também sentiam o isolamento social e a necessidade de conviver com os seus pares de mesmo nível e posição social. A religião, portanto, era o elemento catalizador dessa necessidade, porque era o ponto pacífico de comum contato entre parcela da sociedade local, considerando-se o peso dos dogmas e

referenciais culturais do catolicismo, em especial para o seguimento social mais abastado^{5.0}

Mapa 3 - Destaque macrorregional para o Mapa 2



Era no Patrimônio, portanto, onde se realizavam os principais encontros sociais da região onde ele se localizava. Na sua igreja eram realizados os batizados, os casamentos, velórios, missas de domingo, a missa do dia do Santo ou Santa homenageado. Se na Igreja o espaço era para o proferimento religioso, a praça, portanto, era a extensão dela, onde as festas religiosas preenchiam de vida o seu ambiente, e onde o encontro social começava a ir para além do fator religioso, tornando-se também um local para passear, refletir, aproveitar um domingo em família, fazer amigos etc.

É nesse conjunto inicial de eventos em que o Patrimônio começa a assumir uma referência de centralidade para a região, e com o passar do tempo, as relações sociais e arquitetônicas em seu entorno vão ganhando forma, com a construção dos casarios dos fazendeiros da região nos lotes imediatos à praça, e com o pequeno comércio que começava a ganhar vida, ainda que em períodos sazonais. Os

⁵ Considerando o contexto em que parte dos patrimônios foram fundados durante o regime de trabalho escravo, que perdurou oficialmente até o ano de 1888, pode ser observado que a sua fundação tinha um caráter elitista e visava majoritariamente a atender em seus primórdios os gostos de um seguimento populacional abastada da época, cuja religiosidade se baseava nos dogmas do Cristianismo.

Patrimônios também eram popularmente denominados de Praça ou Vila de Domingo, porque era nesse dia em que afluíam as populações rurais para participar das atividades religiosas e festivas que ali eram sediadas, enquanto no restante da semana o patrimônio ficava vazio. Sobre o cotidiano dos primórdios das pequenas cidades do interior do país, Deffontaines descreve que:

A cidade nascente é essencialmente uma Igreja e uma Praça. [...] Às vezes a cidade não tem vida, senão nos dias de missa, nos domingos, durante as festas e sobretudo durante a novena do santo padroeiro da aglomeração: durante a semana, a cidade fica vazia, quase todas as casas estão fechadas, os habitantes retornaram para as suas fazendas: denominam-se tais aglomerações *vilas do domingo*. [...] A igreja domina assim a vida de uma tal aglomeração [...]. (DEFFONTAINES, 1938, p.299)

Os registros da fundação dos primeiros patrimônios do Brasil datam do início do Século XVI. A Cidade de Santos, no litoral paulista, por exemplo, teve a sua formação inicial a partir de um patrimônio religioso fundado em 1545. Já Jundiaí, no mesmo estado e localizada nas franjas do sertão, também foi iniciada a partir de um patrimônio, com data de instalação em 1615; ou Montes Claros, no norte de Minas Gerais, fundada nos princípios do século XIX. Inúmeros outros exemplos disseminados pelo território ocorreram em séculos subsequentes, cada um apresentando detalhes únicos em sua trajetória de fundação e evolução, mas todos com base no mesmo modelo do Patrimônio, e que *“Foi sem dúvida esse processo que deu ao Brasil a maioria de suas cidades, pelo menos na parte central do país: Estado de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Espírito Santo e São Paulo”* (DEFFONTAINES, 1938, p.301).

2.1.3. A frente pioneira e a criação de cidades no Século XX

E foi em terras paulistas – e paranaenses – em que a instituição do patrimônio ganhou durante o Século XX uma nova roupagem, ainda que continuasse a preservar as suas características elementares. No contexto histórico de expansão da Frente Pioneira Paulista rumo à região oeste do estado, o patrimônio se insere nesse processo como parte essencial não só de um mercado imobiliário de terras urbanas,

mas principalmente de terras rurais. Se no Brasil colonial a figura do patrimônio se configurava sob forte influência da Igreja Católica, no Brasil da Frente Pioneira Paulista, essa influência ainda até existia, mas perdia espaço para os ditames das grandes companhias de loteamento, conforme descreve Monbeig:

“Fundar um patrimônio é prática antiga no Brasil. Até o final do último século era um ato de caráter religioso. O fundador "dava" uma parcela de terra a um santo e ali fazia construir uma capela. As pessoas fixavam-se ao redor da pequena igreja, aproveitando-se da gratuidade dos terrenos ou, de qualquer forma, do pagamento medíocre que o padre lhe viesse pedir. O nome conservou-se, mas a instituição laicizou-se. Da tradição religiosa, conservou-se o hábito de elevar uma cruz na clareira destinada à construção da cidade. Essa é uma ocasião de grande festa, de que o loteador fará o maior alarde possível, convidando os personagens importantes da região. Terminadas a festa e a bênção da cruz, tudo se passa como um loteamento urbano qualquer.” (MONBEIG, 1984, p.236)

Para compreendermos o papel dos patrimônios durante o Século XX no contexto da Frente Pioneira Paulista, precisa-se antes de tudo delinear brevemente em termos gerais o que foi esse movimento e como ele impactou não só no processo de um novo povoamento dessa região do país. Tal movimento foi em grande medida motivado pela queda da produção cafeeira das regiões do Vale do Paraíba paulista, fluminense e de parte do sul do Estado de Minas Gerais.

As regiões mencionadas são caracterizadas ambientalmente pela predominância de um relevo colinoso, e um clima úmido e chuvoso em grande parte do ano, mas foi justamente nesse ambiente onde a atividade cafeeira brasileira se formou e ganhou espaço e mercado no mundo durante o Século XIX. Antes de ser tomado pelos parreirais de café, esse relevo era coberto pela densa vegetação da Mata Atlântica, mas com o manejo inadequado do solo, e sem a cobertura vegetal nativa para proteger o mesmo, as intensas chuvas da região foram pouco a pouco lixiviando os nutrientes do solo, e como consequência, a produtividade dos parreirais foi decaindo ano após ano. Com o apetite dos fazendeiros por explorar novas áreas assim que as mais antigas iam sendo exauridas, promoveu-se uma total queima dos estoques de terras propícias à cultura do café, e como consequência, deixou por toda a região do Vale do Paraíba um rastro de degradação ambiental que se faz sentir até

os dias de hoje, cujas terras se tornaram improdutivas não só para o café, como também para outras culturas agrícolas.

Cabe ainda destacar o papel que o fim do trabalho escravo teve nesse processo, considerando o fato de que tais propriedades de terra não conseguiriam mais manter trabalhadores assalariados para dar sequência às suas respectivas produções. Sendo assim, o fator ambiental e mudanças na organização e forma de trabalho no país impactaram na viabilidade em se manter a produção cafeeira nesta região do país.

Contudo, o alto valor do preço do café no mercado externo mantinha aceso o interesse pela continuidade de sua produção. Foi então, nesse contexto, em que as terras do Oeste Paulista, que apresentavam condições favoráveis à sua produção, chamam a atenção dos agricultores a partir do final do Século XIX para a sua exploração. Esse cenário criou uma verdadeira corrida para a ocupação dessas terras, atraindo milhares de colonos e trabalhadores das antigas fazendas de café e de outras partes do país, tão como de imigrantes europeus e japoneses, que associados aos especuladores de terras e às empresas de loteamento, abriu o mais novo flanco de expansão da fronteira agrícola do país.

Esse processo criou terreno não só para o café, mas também para outras culturas, como o algodão, o milho, a pecuária, entre outros. Esse momento histórico, que perdurou até aproximadamente a década de 1960, e que ultrapassou as terras paulistas e se fez sentir também no norte paranaense, ficou conhecido como a Marcha para Oeste Paulista, por guardar semelhanças com um mesmo processo ocorrido nos Estados Unidos.

O oeste paulista, por sua vez, apresentava características geoclimáticas propícias a um novo modelo de produção agrária, bastante distinto daquela encontrada nas antigas fazendas de café. Com uma paisagem marcada por um relevo de extensas colinas aplainadas, clima destacado por uma estação mais seca e outra mais chuvosa, havia um ambiente favorável à mecanização da produção, à diversificação das lavouras, e ao desenvolvimento de uma extensa rede rodoviária e ferroviária, que quando prontas estariam aptas a drenar toda a produção diretamente para o Porto de Santos, de onde partiriam rumo aos grandes mercados externos. Não

menos importante, a nova fronteira agrícola também se desenvolveria como área suporte para a produção de gêneros alimentícios e de matéria prima para uma nascente e volumosa sociedade urbana-industrial, cuja centralidade territorial se manifestava justamente na Grande São Paulo.

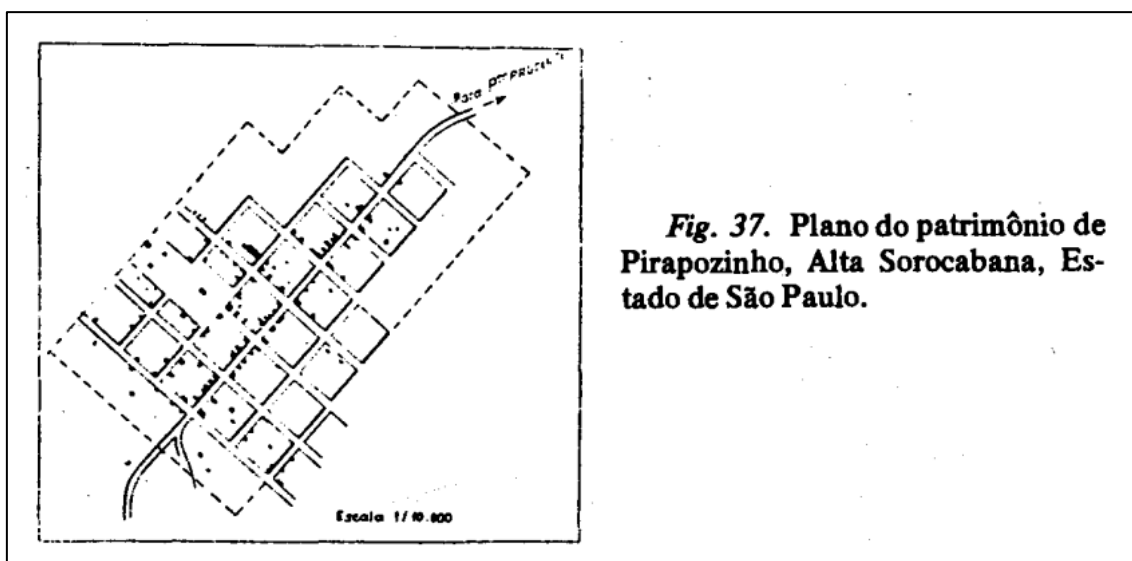
2.1.4. O patrimônio e as companhias de loteamento rural

Foi nesse cenário que com a ajuda das grandes companhias loteadoras que prosperou duas diferentes formas de organização fundiária: as grandes fazendas e os loteamentos, sendo o último destinado aos pequenos proprietários. Contudo, ambas as formas derivam da divisão especulativa de glebas de terras por empresas de loteamento, que por sua vez foi antecedido historicamente por um processo de apropriação de terras controverso e conflituoso, significativamente marcado por um quadro generalizado de grilagem e criação de certificados de titularidade falsos.

Monbeig (1984b, p.211) observa que a noção de terra pública no estado de São Paulo não existia, porque ela era toda privada, tanto aquelas cobertas por campo ou florestas. Como decorrência dessa configuração, temos o fato de que foi possível preservar muito pouco da cobertura vegetal original da região. Por outro lado, no norte do Paraná, as terras pertenciam ao Estado e ele teve o controle do planejamento da ocupação fundiária da região.

É nesse contexto da formação de uma nova fronteira de ocupação em que serão formados não só novos espaços para a produção agrícola, mas também um ambiente bastante favorável para um novo modelo de urbanização no Brasil, dando origem a centenas de novos núcleos urbanos, cuja gênese tem como pano de fundo a figura do Patrimônio. A sua importância nesse cenário é fundar os quadros urbanos iniciais para dar suporte aos pequenos proprietários de terra, que sentiam a necessidade de estarem próximos a uma aglomeração urbana para comercializar a sua produção, e por isso, os loteadores sabiam que a não indicação do local de uma futura cidade refletiria no potencial de venda do seu empreendimento, conforme observa Monbeig:

Figura 1 - Plano do patrimônio de Pirapozinho, de 1933



Fonte: Monbeig, 1984b, p. 340.

Figura 2 - Atual área da sede urbana do município de Pirapozinho – SP, em contexto com o polígono do seu plano inicial. O traço em amarelo delimita a Praça da Igreja Matriz do município



Fonte: Maxar Technologies/Google Earth, 2019. Adaptação feita pelo autor.

Os cartazes publicitários dos loteadores mencionam com destaque a presença no loteamento de tudo que é indispensável à vida material e à parte espiritual dos clientes. A planta do loteamento prevê, portanto, não somente a presença de caminhos, como a localização das aglomerações. Assim, a fundação de núcleos urbanos precede de pouco à colocação à venda dos lotes rurais. O desenvolvimento de núcleos é uma garantia de sucesso para o empreendimento. (MONBEIG, 1984b, p.235)

Entre os muitos exemplos de patrimônios relatados por Monbeig, temos a atual cidade de Pirapozinho-SP, a qual Monbeig em sua obra ilustra o plano inicial de sua fundação, idealizado em 1933, quando sua futura área ainda pertencia ao município de Presidente Prudente – SP. O distrito municipal a qual pertencia Pirapozinho ganhou autonomia político-administrativa em 1949, sendo elevado à categoria de município. Após 71 de sua emancipação político administrativa, a atual população do município é de aproximadamente 27 mil habitantes, grande parte destes moradores da mancha urbana acima destacada pela imagem de satélite, o que em grande medida justifica a sua forma urbana atual, muito maior do que aquela inicialmente projetada na época de fundação do seu patrimônio.

Como se vê pelo destaque anterior da descrição autor, se por um lado a figura do patrimônio assumia um caráter laico no Século XX, o seu formato arquitetônico manteve semelhanças com aquele praticado no Brasil colonial. A igreja permanecia como uma referência para o núcleo nascente, pois também visava a atender as necessidades religiosas dos novos sítiantes; tão como a praça, que continuava a ser instalada junto à igreja, agora não mais só sediando as festas de cunho religioso, mas também espaço para as festividades cívicas típicas das cidades do interior.

Já do ponto de vista do desenho urbano, os patrimônios da frente pioneira repetiam quase que a exatidão a fórmula xadrez dos planos das futuras cidades. Tão como na época do Brasil Colonial, na fundação dos patrimônios da frente pioneira também se apresentava um plano do loteamento urbano, do que viria a ser o começo da futura cidade. Uma igreja, uma praça, algumas vezes um coreto, um punhado de quadras e ruas, formando uma pequena área urbana cercada pelos lotes do empreendimento rural (observar tais características das ilustrações acerca da cidade de Pirapozinho-SP).

No que tange a forma básica desse plano, a geometria dos blocos de quadra repetia o mesmo tamanho e largura, hora quadrada, outrora retangular, com disposição simétrica uma em relação as outras, cercada de ruas com traçados em ângulos retos de todos os lados, e como quase sempre, tendo a igreja e a praça como ponto central de onde irradiam as quadras e ruas. Os lotes, por sua vez, também possuíam tamanhos iguais, de modo a facilitar o cálculo de suas áreas. Nas palavras de Deffontaines (1939, p.302) *“Todas essas cidades-patrimônios, desde as mais antigas às mais recentes, se parecem e dão ao Brasil uma vestimenta urbana desesperadamente monótona.”*

Poucos são os casos das plantas iniciais que tentaram inovar na disposição e organização espacial de suas quadras e ruas, porque para o loteador, quanto mais simples fosse o seu desenho urbano, mais barato seria a sua implementação e expansão futura. Para Monbeig, no caso dos patrimônios paulistas, o grande responsável pela replicação de planos de cidades com as mesmas características era a planura do relevo da região, que acabaria não incentivando a criatividade dos urbanistas, porque eles não tinham que superar nenhuma dificuldade imposta por um eventual relevo acidentado.

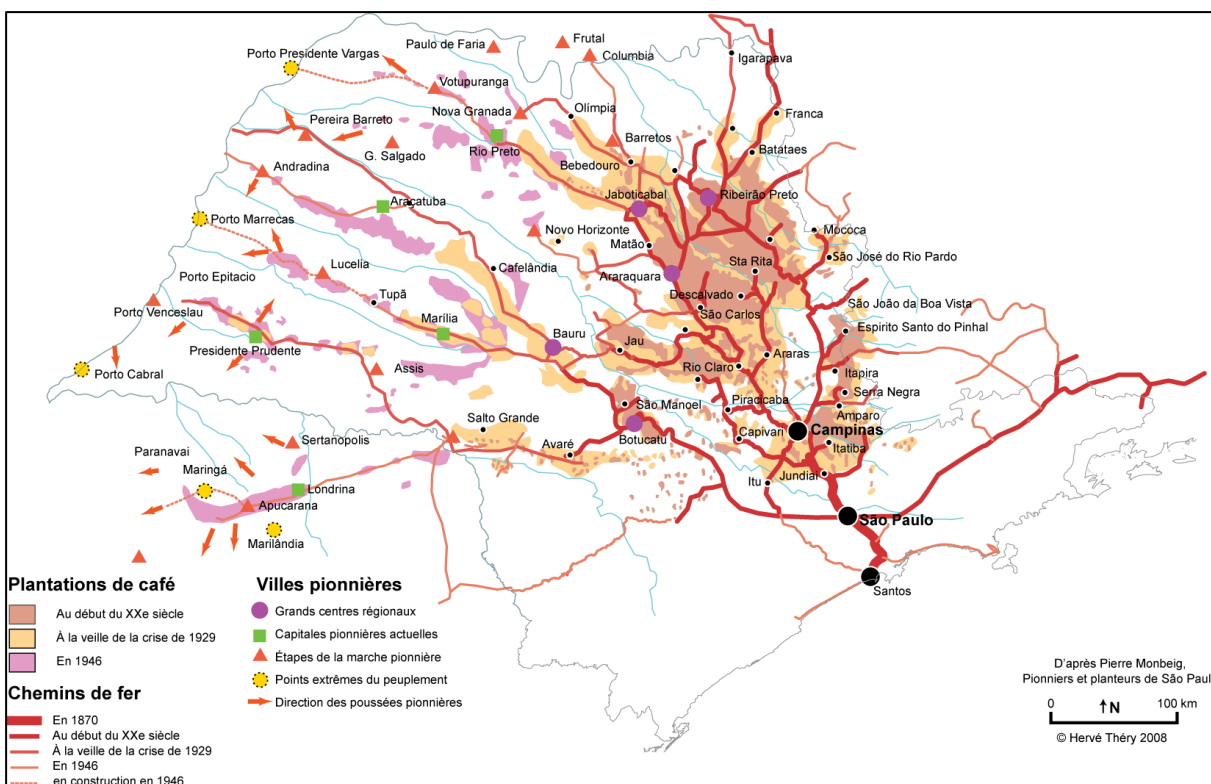
“Provinham da uniformidade dos sítios a monotonia da paisagem urbana e a repetição constante do mesmo plano de cidades. Entre as da franja pioneira, as diferenças de forma são mínimas e o papel das condições topográficas locais só influi por certos pormenores. Nem colinas, nem escarpas, para orientar o avanço, nem sentido ou noutro, ou para modificar a estrutura urbana. Não falta espaço para que o núcleo se expanda. A própria planura não deixa aos urbanistas outro recurso se não repetir, da fundação para fundação, o mesmo traçado. [...]” (MONBEIG, 1984b, p.343).

2.1.5. O papel das ferrovias e estradas na gênese das cidades

Outro elemento importante na estruturação fundiária agrária e urbana na frente pioneira foi a construção das ferrovias, e posteriormente a de estradas. A primeira assumia relevância porque era por meio dela que os agricultores teriam condições de escoar as suas produções até o Porto de Santos e à Grande São Paulo. Sendo assim, era fundamental algum indício de que ela fosse chegar às proximidades

dos lotes. Do ponto de vista dos patrimônios, os loteadores sempre tinham a intenção de planejar a instalação deles junto às estações ferroviárias.

Mapa 4 – A malha ferroviária e a expansão da cultura do café em terras paulistas no Século XX



Fonte: Théry, 2008. Reproduzido da obra de Monbeig, 1952.

Contudo, em São Paulo, parte dos loteamentos rurais e urbanos eram criados antes da chegada das ferrovias, porque a decisão de sua construção só ocorria após o adensamento do povoamento de uma região. Na falta da estrada de ferro, era a abertura de estradas que se desenvolviam junto à abertura dos loteamentos. Diferentemente, no estado do Paraná, existia um planejamento coordenado entre as empresas ferroviárias e as companhias loteadoras para definir os locais de passagem das linhas e de instalação das estações (MONBEIG, 1984b). Sendo assim, parte dos seus patrimônios já nasciam sob a influência direta da estação ferroviária. No primeiro caso a passagem da ferrovia por um loteamento que se antecedeu a sua instalação iria depender da força da companhia loteadora para influenciar que a proprietária da

ferrovia em seu projeto de extensão da linha fizesse com que as novas estações fossem instaladas junto aos patrimônios, o que nem sempre ocorria.

Parte das aglomerações da frente pioneira, contudo, nasciam inicialmente fora dos eixos ferroviários, mas no cruzamento entre estradas rurais. Nesse ponto de encontro de caminhos alguns sitiantes da região viam a oportunidade de instalar vendas para comercializar bebidas e alguns gêneros alimentícios de primeira necessidade, ajudando a formar assim um comércio de estrada, e em muitos casos essa aglomeração, caso tivesse sucesso, daria mais tarde origem a uma vila. Porém, esse tipo de aglomeração só encontrava terreno propício para surgir naqueles loteamentos de caráter mais local e menos elaborado, porque nos empreendimentos criados por importantes loteadoras, como já dito, já previa a instalação de um patrimônio com condições de ofertar serviços mínimos aos sitiantes rurais donos de pequenas propriedades, tão como os propiciar espaço adequado para comercializar a sua produção, conforme descreve a seguir Monbeig:

“Se algumas miseráveis vendas podem contentar-se com a magra clientela de um pequeno loteamento local, não são capazes de atender às famílias de centenas de sitiantes instalados pelas grandes companhias. Estas compreenderam perfeitamente que a instalação de caminhos era inseparável das funções urbanas, uns e outras igualmente indispensáveis ao sitiante produtor de artigos comerciais.” (MONBEIG, 1984, p.235)

2.1.6. O desenvolvimento urbano dos patrimônios

No que concerne ao desenvolvimento dos patrimônios da frente pioneira, os empreendedores até acreditavam que todos eles seguiriam a mesma trajetória de fases de evolução, mais do que o acreditado, era o desejado, tanto por eles, como pelos próprios sitiantes, que sonhavam em ver o seu patrimônio mais próximo prosperar para abrigar uma pujante cidade (MONBEIG, 1984, p.347).

Contudo, a intensidade do desenvolvimento deles foi bastante variável, alguns se tornando exemplos de “sucesso”, transformando-se em capitais regionais, outros, experimentando a estagnação ou mesmo declínio, não indo além das fases iniciais de

instalação. Para que um patrimônio evoluísse consideravelmente, era preciso que ele apresentasse uma combinação de fatores favoráveis ao seu crescimento urbano, e entre esses, sem sombra de dúvidas, destacam-se o fator locacional-logístico e a estrutura fundiária agrária do seu entorno, verdadeiros selecionadores de patrimônios que seriam lançados ao sucesso urbano futuro.

O fator locacional-logístico determinaria o quão acessível estaria aquele patrimônio para se conectar com as principais cidades do estado, tão como para escoar a sua produção até os grandes centros consumidores, como São Paulo, e mesmo ao Porto de Santos, para exportar ao mercado externo à sua produção. Isso demonstra a importância da presença da ferrovia passando pelas proximidades dos loteamentos rurais, tão como a instalação da estação ferroviária junto aos quadros urbanos do patrimônio, que servia de meio de transporte coletivo para conectar os sítios entre as velhas regiões agrícolas e vice-versa.

Outra dimensão em que a ferrovia podia colaborar para a prosperidade de um patrimônio era se ele sediasse o ponto final de uma estrada de ferro, permanentemente ou provisoriamente até um novo investimento para a extensão dela; assim como estar próximo ao ponto de cruzamento ou conexão entre duas ferrovias. Esses nós e terminais garantiam a presença de centros de manutenção das estruturas ferroviárias, movimentando a vida econômica e social do patrimônio-cidade. Não por coincidência, hoje se observa nitidamente que parte da rede urbana do interior paulista é organizado a partir de uma sequência de cidades que mantém entre si quase que a mesma quilometragem de distância, porque isso reflete o próprio espaçamento entre as estações ferroviárias, que varia entre 10 e 15 quilômetros (MONBEIG, 1984, p.247).

A estrutura fundiária dos loteamentos também operava como freio ou impulsionador do desenvolvimento urbano dos patrimônios. Como já mencionado, os loteamentos eram organizados em fazendas ou pequenas propriedades rurais. Os primeiros atendiam aos interesses dos grandes fazendeiros, que geralmente plantavam algum tipo de *commoditie*, cujo mercado principal era o externo, não necessitando, portanto, da vida urbana da nascente cidade para a sua comercialização. Com isso, aqueles patrimônios rodeados por esse tipo de propriedade tendiam a apresentar uma intensidade menor em sua vida comercial, e

por consequência, menor dinamismo econômico, resultando na sua inanição. A sua maior movimentação era percebida durante o domingo por conta de atividades religiosas na igreja matriz.

Por outro lado, os que fossem rodeados por loteamentos de pequenas propriedades de terras tinham mais chances de ultrapassar a fase de um patrimônio e virar uma cidade de porte relevante. Isso porque, como já dito, o pequeno agricultor precisava da cidade para vender a sua produção, aprovisionar-se monetariamente, tão como comprar os insumos necessários para a sua propriedade. A confluência de centenas de outros pequenos proprietários como esse para o mesmo patrimônio, cada um com um ou mais produtos diferentes para comercializar, estabeleceram uma rede de trocas entre si que se complementava, girando a roda da economia local. Essa atmosfera estimulou uma vida comercial mais intensa daquele núcleo urbano em formação, e com isso, ele pôde romper as suas fases iniciais de instalação em direção à formação de uma verdadeira cidade, sediando uma maior oferta de serviços e mesmo indústrias. Deffontaines descreve na seguinte passagem como os fazendeiros e os pequenos colonos se apropriavam do patrimônio-cidade:

Os grandes fazendeiros que tinham sido os criadores de muitas cidadezinhas, parecem desinteressar-se delas. [...] são eles sobretudo que preferem a grande cidade longínqua ao patrimônio vizinho, porque eles têm mais facilidade de deslocamento. Ao contrário, a gente pobre prefere as pequenas cidades, onde pode se aprovisionar sem passar pela venda do fazendeiro, onde encontra outros horizontes de trabalho quando querem deixar a fazenda; a cidade é para eles um elemento de libertação; os colonos preferem sempre empregar-se em propriedades situadas não longe das aglomerações e esses domínios encontram assim mais facilmente mão de obra. (DEFFONTAINES, 1938, p.305).

O movimento disseminado espacialmente de abertura constante de novos patrimônios revela também uma dimensão de competição entre companhias loteadoras e mesmo dos grandes fazendeiros. Mediante a um contexto de especulação da imobiliária, em que a abertura de loteamentos ocorria na mesma proporção de interesse de novos sitiantes, fazia-se necessário uma recorrente criação de novos patrimônios para serem chamariz do empreendimento rural, tão como dar garantia e suporte aos compradores de pequenas propriedades. Nesse cenário, um

patrimônio que estava em vias de consolidação um dia poderia vir a perder parte de seu dinamismo tempos depois, pois teria que agora dividir os fluxos e a sua influência com o novo patrimônio vizinho. Em muitos casos, o patrimônio mais recente, por abarcar uma combinação de fatores mais favoráveis ao crescimento, facilmente ultrapassava em importância a vizinha mais antiga. Essa relação de competição evidencia a existência de uma instabilidade da rede urbana nas primeiras décadas do desenrolar da frente pioneira, tanto em terras paulistas, como paranaenses.

O fator político também foi um elemento que estimulava a competição para abertura de patrimônios. O ator principal nessa situação eram os grandes fazendeiros da região. Para eles, o patrimônio funcionava muito mais como uma forma de projeção de força política futura do que de suporte à sua propriedade rural. Era uma forma de lucrar rápido e criar os seus respectivos currais eleitorais, já olhando lá na frente a possibilidade de formar um município para que eventualmente um dia viesse a dominar politicamente. Acerca desse fator, Monbeig descreve que:

Diferente, porém, é a finalidade para os fazendeiros, transformados em loteadores urbanos: procuram eles os lucros rápidos, tanto mais que para eles se trata de atividades suplementares, alheias às suas preocupações. Não é raro que contribuam as ambições políticas para mudar um grande plantador em fundador de patrimônio. Nisso vê ele excelente ocasião para tornar-se popular, aumentar seu prestígio político e formar seu feito eleitoral. [...] O patrimônio aberto por um chefe político aproveita-se das relações deste com o governo e com a administração pública. Serão, assim, mais facilmente e mais rapidamente atendidas as suas promoções para os trabalhos urbanísticos e a publicidade no jornal e no rádio. (MONBEIG, 1984, p.354)

Aquele patrimônio que conseguisse se consolidar a partir de uma vida comercial ainda que incipiente, podia alguns anos depois ter o reconhecimento oficial do governo estadual para ser elevado à condição de vila. Já outros patrimônios, ao consolidar-se, apresentavam uma performance comparável já a de uma cidade, e por isso pulava a fase de ser reconhecida como vila para diretamente tornar-se a sede de um novo município.

2.1.7. Do patrimônio-cidade ao município

A trajetória de vida de um patrimônio é feita de fases de evolução, conforme descreve algumas considerações já feitas anteriormente. Contudo, quando considerado a frente pioneira paulista, essa evolução pode ser segmentada nas seguintes fases: a fundação do patrimônio, a sua consolidação urbana, a elevação à categoria de vila, elevação à categoria de cidade-município, e por fim, a consolidação do seu papel na rede urbana, podendo assumir um nível de centralidade que vai desde uma escala de influência local até a uma escala regional, como a de uma capital regional.

Essas fases marcam o caráter da evolução urbana e político-administrativa do patrimônio, mas como esperado, entre todos os patrimônios fundados na época da frente-pioneira, essas fases chegaram em níveis diferenciados para cada um deles. Pode-se dizer que a maioria dos municípios da atual região oeste do Estado de São Paulo e do norte do Paraná foram algum dia um patrimônio. Contudo, nem todos os patrimônios viraram municípios, embora parte deles possa até ter tentado no passado, ou venham a tentar no futuro, mas para um número considerável o máximo que conseguiram foram se tornar vilas de distritos municipais.

Como já abordado, essas diferenças de fase foram determinadas por fatores locais-logísticos e pela configuração da estrutura fundiária do entorno do patrimônio, que influenciou diretamente na desenvoltura de sua vida comercial e industrial. Entretanto, cabe pontuar com um pouco mais de detalhe os elementos que caracterizam cada uma das fases das evoluções supramencionadas, para entendemos melhor os passos seguidos até a criação do município.

Nos primeiros anos do patrimônio, em geral quem administra as suas demandas é o responsável pela sua fundação, geralmente o fazendeiro cuja propriedade deu origem às terras do patrimônio. As melhorias urbanísticas mais significativas só vão surgir após ele ganhar *status* de município, quando há maior disponibilidade de recursos para tal.

Na fase da consolidação da urbanização, que se segue após os anos iniciais de fundação do patrimônio, para que estes patrimônios dessem sinais de que estavam

cumprindo o seu papel como o planejado pela companhia loteadora e tão como pelo interesse dos novos colonos dos loteamentos rurais adjacentes, era necessário que o patrimônio conseguisse reunir uma incipiente oferta de serviços e atividade agroindustrial, não só como forma para dar dinamismo ao seu plano urbano, mas em especial para dar suporte à atividade rural dos agricultores. Monbeig e Deffontaines descreve o que seriam essas facilidades características dessa fase:

“[...] Os primeiros a instalar-se são as serrarias, rapidamente seguidas pelas máquinas de despolar café, descascar arroz e descaroçar algodão. Ligam-se todas essas indústrias à produção rural e a presença delas robustece tanto mais a solidariedade da cidade com o campo, quanto os donos das máquinas são ao mesmo tempo os banqueiros dos pequenos plantadores. [...]” (MONBEIG, 1984, p.360)

“[...] A fim de aumentar a atração da nova cidade, procura-se obter para ela certos estabelecimentos interessantes: procura-se ter um doutor, uma escola, um tabelião. Muitas vezes dá-se um lote gratuito aos comerciantes úteis: farmacêutico, fabricante de gelo e de sorvete, mecânico-garagista; concedem-se também vantagens ao hoteleiro que poderá abrigar os novos colonos; nos patrimônios da zona pioneira, a primeira casa construída é em geral o hotel. [...]” (DEFFONTAINES, 1938, p.303)

Com o passar do tempo e a intensificação da atividade econômica do patrimônio, ocorre a ampliação do seu loteamento inicial de modo a atender a demanda de habitação dos trabalhadores que chegam para atuar nos estabelecimentos comerciais e industriais que orbitam o núcleo original. Nas cidades que conseguem ter uma performance econômica mais intensa, com maior presença de instalações industriais, surgem então os bairros operários, o que representa um aumento do peso populacional do que era até então um mero patrimônio.

Após a consolidação da urbanização, chega-se a fase em que os patrimônios-cidades agora passam a ter condições para serem reconhecidas pelo Estado não mais como uma iniciativa de ocupação de caráter imobiliário particular, mas como um ponto do território com *status* de localidade integrante do quadro urbano do Estado. Nesse

entretanto, também se organizam as forças políticas ávidas para serem os porta-vozes e administradores das demandas do peso populacional da aglomeração urbana. Assim, são levados os anseios da população e das forças políticas locais ao governo para que seja reconhecida o *status* de município do patrimônio. Em parte das vezes o que se conseguirá em princípio é a elevação do patrimônio à condição de vila. Mas para a sorte da maior parte dos pedidos, dá-se de presente o reconhecimento de que o patrimônio é uma cidade, e que ele terá agora a jurisdição de um território municipal próprio, que se desmembrará de outro município onde até então localizava-se o patrimônio.

A partir dessa decisão, com a formalização de fundação do município, em que se formam as estruturas administrativas de uma prefeitura de maneira que possam recolher impostos e recebê-los também por meio de repasses estaduais e federais, para formar o caixa necessário para ampliar os serviços públicos e melhorar a infraestrutura urbana. Soma-se à Prefeitura também a existência de conselhos municipais que reúne moradores dispostos a colaborar financeiramente com as melhorias da cidade. É nesse contexto em que então o tecido urbano do até então patrimônio começa a experimentar as mudanças mais significativas na sua urbanização e chegada de serviços de saúde e educação, conforme descreve Monbeig:

“[...] A partir de então, registra-se verdadeiro esforço de urbanização. As ruas principais começam a ser pavimentadas, orladas de passeios, providas de esgotos, melhora o serviço de eletricidade, arrumam-se jardins públicos e plantam-se algumas magras árvores à beira da maior avenida. Coloca problemas o crescimento da população, mas a coletividade está em condições de encontrar a solução financeira para eles, primeiramente o da água, depois o da saúde pública, com a construção de uma casa de saúde ou Santa Casa, construção de que participam grandes fortunas da cidade e da região; enfim, é necessário começar a edificar estabelecimentos de ensino secundário ou subvencionar os existentes, empresas privadas, nas mais das vezes confessionais.” (MONBEIG, 1984, p.361)

Foi em etapas seguidas como essas, que replicados por inúmeros outros patrimônios, deram origem para a formação da atual malha municipal paulista, uma das mais fragmentadas do país com 645 unidades, reflexo da multiplicação sistemática de municípios como a ocorrida na antiga região da frente pioneira do

Estado, que em sua maioria surgiram em anos muito próximos. Muitos desses municípios possuem hoje uma vida econômica e social com grande dinamismo, porte demográfico considerável, e indicadores sociais superiores à da média nacional.

2.1.8. Do município à capital regional

Como última fase dos movimentos e consequências da frente pioneira, tivemos a formação de uma extensa e bem articulada rede urbana, cujo ápice se reflete na prosperidade de alguns patrimônios que deixaram de ser uma pequena semente urbana para tornar-se em breve décadas depois em uma imponente capital regional.

Na frente pioneira paulista e paranaense são notórios os exemplos de cidades como Marília em São Paulo e Londrina e Maringá, no norte do Paraná. Cidades que nasceram sob o contexto do desbravamento do sertão, iniciaram-se como patrimônios planejados por companhias de loteamento, foram beneficiadas pelos caminhos ferroviários e vivenciaram a pujança da economia cafeeira e mesmo da diversificação da produção agrícola tocada por pequenos produtores. Atraíram um grande contingente de pioneiros, trabalhadores cuja origem podia ser nacional ou estrangeira, para atuarem em suas economias que se dinamizavam pelo aumento da complexidade de suas funções urbanas, com o florescer de atividades comerciais e industriais mais elaboradas.

Em comum, essas capitais regionais conseguiam gerar influência sobre uma grande quantidade de outros patrimônios-cidades em sua região imediata e intermediária. Assim, tornavam-se referência para essas outras localidades, e por isso conseguiam drenar para si as demandas que não podiam ser atendidas por uma função local. Instalavam-se nelas serviços públicos governamentais e privados mais especializados, como burocráticos de controle, fiscalização e arrecadação tributária, os hospitais regionais, colégios-internatos privados para atender os filhos dos fazendeiros da região, universidades, escolas técnicas. Sediavam também firmas de armazenagem e estoque de grãos e insumos agrícolas, e sede de transportadoras, detendo assim o controle de comercialização da produção agrícola regional para

grandes centros consumidores como São Paulo e Rio de Janeiro, ou mesmo para exportação via Porto de Santos.

Como evidência da grande vitalidade dessas capitais regionais nas franjas da frente pioneira, nelas também se desenvolveram atividades financeiras-bancárias de grande relevância regional, atraindo filiais de importantes bancos de São Paulo, mas também pela invenção de serviços bancários próprios para atender a demanda do mercado de um dinâmico mercado regional, conforme é descrito por Monbeig na seguinte passagem:

“A função bancária é o prolongamento direto da função mercantil e o complemento de atividade industrial. [...] Um só grande negócio parece ser exclusivamente originário da franja pioneira: O Banco Brasileiro de Descontos, fundado em Marília em 1943. [...] Único, sem dúvida, é o exemplo; todavia, dá a medida do surto da Alta Paulista, mostrando ao mesmo tempo como as cidades, capitais pioneiras, completam sua influência comercial pela função bancária.” (MONBEIG, 1984, p. 367)

Esses fatos históricos evidenciam o dinamismo econômico de capitais regionais como as supramencionadas, e que cuja gênese surgiu sob o contexto histórico de uma frente pioneira, elevando aqueles patrimônios de caráter local para importantes cidades que hoje possuem projeção de importância em nível nacional.

Num apanhado geral, neste capítulo foi analisado o papel do Patrimônio como um dos mecanismos mais importantes para a gênese de cidades no Brasil. Esse instrumento de povoamento urbano e mesmo rural foi avaliado sob dois períodos históricos diferentes do país: o colonial, cujo papel do patrimônio era mais religioso; e o da frente pioneira do oeste paulista e norte paranaense, em que o patrimônio assumia preferencialmente um caráter de empreendimento imobiliário.

Essa nova forma de fundar patrimônio também é reflexo de um país que começava a deixar de ser uma economia majoritariamente agrária exportadora, para tornar-se uma economia com peso mais urbano-industrial. Esse novo momento nacional pode colocar em uma aparente contradição o que foi a frente pioneira, dado que se tratou inicialmente de um movimento de expansão da fronteira agrícola incentivado pela exportação de uma *commoditie* como o café.

Por fim, pode-se concluir que durante a frente pioneira paulista o Brasil experimentou um novo modelo de urbanização do seu interior, diferente do que havia sido observado até o início do Século XX. A velocidade de formação de novos núcleos urbanos impressiona, tão como a forma como eles eram criados e desenvolvidos – desenvolviam-se vilas, bairros operários, pequenas e médias cidades, ou capitais regionais. A repercussão territorial mais evidente foi a formação da mais extensa rede urbana regional do país, tão como pelo intenso dinamismo de fragmentação do territorial da frente pioneira em unidades municipais, formando uma das mais densas malhas político-administrativas do Brasil.

2.2. Marcos legais e históricos na evolução da malha municipal no Brasil

Neste capítulo, o objetivo é fazer um breve panorama da evolução do número de municípios no país por uma perspectiva temporal e espacial, assim como comparar e analisar as características territoriais que hoje conformam a organização da malha municipal brasileira. Para apoiar a discussão, primeiramente será observado os principais marcos legais implementados no país, em contexto aos fatos históricos, e que tiveram repercussão na dinâmica espacial de formação e organização dos territórios municipais.

2.2.1. Contexto histórico e marcos legais territoriais

É possível dizer que no decorrer de 5 séculos de formação do Brasil, a regulação do seu território no que diz respeito às fronteiras internas é caracterizado por um notório nível de desleixo estatal para promover a sua sistematização e institucionalização. Se por um lado, nesse período, houve desde o início um maior empenho das forças motoras do país em promover a ocupação territorial, definição e consolidação das nossas fronteiras internacionais, o mesmo não aconteceu com os seus recortes territoriais internos.

Até o início da primeira República, em 1889, o formato territorial do Brasil no mundo já se configurava próximo de como o conhecemos hoje, à exceção da posterior inclusão do território do Acre. Contudo, a imagem do mosaico territorial formado pelas unidades municipais do país só começou a ganhar uma forma graficamente mais compreensível no fim da década 30 do Século XX, quando o Estado Brasileiro se conscientiza da necessidade em implementar medidas mais enérgicas para a organização do quadro territorial do país.

Até então, os limites municipais, de modo geral, eram imprecisos, com problemas de descontinuidade e sobreposição territorial, assim como era confusa a conceituação das unidades territoriais e dos espaços geográficos urbanos e rurais.

Cada província tinha as suas próprias regras para definir as jurisdições político-administrativas, judiciárias e policiais, e isso quando tinham, porque em muitas

situações, forças políticas locais acabavam por fazer essas delimitações de modo que fosse conveniente aos seus interesses.

Este cenário acabava por gerar um quadro territorial assistemático, pouco conhecido em escala nacional, e sem padronização e hierarquia territorial, o que, entre outras consequências, tornava penosa a realização de iniciativas de coleta de dados para fins estatísticos, e, conseqüentemente, os desfalques impactavam na capacidade do estado brasileiro em implementar e consolidar políticas públicas.

Os problemas apontados, têm, contudo, raízes históricas, e por muitas razões estavam na essência de ocupação e formação territorial do país, como bem destaca FIGUEIREDO (2016):

(...) a divisão político-administrativa do território brasileiro faz parte das heranças coloniais que se mantiveram mesmo após o processo de independência dos países periféricos, uma vez que a nova ordem político-territorial foi construída sobre o arcabouço econômico e social gerado no período colonial. (FIGUEIREDO, 2016, p.12).

Cabe ainda registrar que o processo de compartimentação do território brasileiro em municípios no decorrer da história do país assume uma dinâmica de criação muito associada aos movimentos políticos por qual passava o país. Estes movimentos, sob o ponto de vista governamental, tinham como pano de fundo o embate entre as forças que queriam um Estado mais centralizado com as forças que se opunham a essa orientação, exigindo mais descentralização política e administrativa, dilema que ao longo dos séculos gerava um controle sobre o ritmo de criação de novas unidades municipais, conforme também será descrito nos tópicos em sequência. Acerca dessa dinâmica, THÉRY sintetiza que:

Novos municípios têm sido criados ao longo de toda a história do país, mas em ritmos variáveis, e alguns episódios importantes se destacam, como se a cada período forte da vida política correspondesse uma onda de criação de municípios: foi o caso na proclamação da Independência (1822), na Proclamação da República (1889) e no restabelecimento da democracia, após a queda do regime autoritário do Estado Novo (1945). Mas, se esse período de regime democrático foi rico em emancipações, não foi o caso do regime militar (1964-1985), quando poucos novos municípios foram criados, embora dezenas de milhares de quilômetros quadrados de terras novas

tivessem sido então conquistados, especialmente na Amazônia. Com a volta ao poder dos civis, o impulso de independência tomou um novo vigor. Fortalecido pelas frustrações acumuladas, quando a Constituição de 1988 facilitou a emancipação de novas comunidades, a curva tomou, nos anos 1990, uma forma exponencial” (THÉRY, 2008, p.48-49).

2.2.2. O início do município no Brasil colonial

No Brasil, a história do município teve o seu começo no período colonial (1500-1822), e inicialmente a sua criação se motivou como uma estratégia militar de ocupação e defesa territorial operada pela Coroa Portuguesa, em que concedia aos donatários da colônia a possibilidade de fundar cidades para funcionar como sedes de grandes glebas de terras.

Na medida em que os senhores de terra se apropriavam de grandes áreas, estes se valiam de um controle autárquico sobre esses espaços através de defesa militar própria, e isso preocupava Portugal diante da possibilidade de que insurgências pudessem acontecer.

Nesta linha de entendimento ora apresentada, temos os ensinamentos de COTELO (2016):

Quando houve a necessidade de controlar a arbitrariedade dos potentados rurais brasileiros, a solução idealizada pela metrópole foi o estabelecimento de cidades e vilas como “sedes” de grandes áreas rurais, com o objetivo de disciplinar os fazendeiros e a população por meio de organizações estatais. Assim, o município surge não como forma de organização espontânea da população, mas como reação da metrópole à indisciplina de seus súditos, forçando uma organização determinada a impor o Império da lei. (COTELO; ZIONI, 2016, p.4).

Esse comportamento motivou a coroa a demonstrar autoridade perante as forças de poder local, e o estabelecimento do regime municipal foi uma forma de enquadrar os senhores de terras sob a influência e controle colonial da metrópole. Na prática, isso também se configurava em um acordo comum entre as partes, na medida em que Portugal concedia um certo nível de autonomia local para o poder senhorial, desde que eles também garantissem por meio de sua força militar a defesa do território

colonial em situações de ameaça estrangeira e outros tipos de revoltas que atentassem contra os interesses da metrópole.

Como já descrito no capítulo introdutório, a figura do município português é uma assimilação do modelo criado inicialmente pelo império romano, como também aconteceu em outros países europeus. E como observa Damasceno (2011, p.26), desde a época moderna, o território da monarquia portuguesa já era quase que por completo coberto pela malha formada pela circunscrição de centenas de concelhos, que posteriormente passaram também a se denominar de municípios. Estas formas de unidades territoriais eram as estruturas básicas da organização política e territorial de Portugal à época. As Câmaras eram os centros de administração dos concelhos, comandados por dois ou três vereadores, um procurador e dois juízes ordinários, e usufruíam de autonomia financeira, tendo arrecadações próprias, e autonomia judiciária em 1ª instância.

E foi no Brasil-Colônia, como registra Meirelles (1991, p. 35), que este modelo *“foi transplantado (...) com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhavam no Reino”*, com poucas alterações de início, que só vieram a acontecer posteriormente para se adaptar ao contexto geográfico e cultural diverso da colônia. A primeira experiência de efetivação dessa organização se deu em 1532, com a fundação do conselho da Vila de São Vicente, no litoral paulista, hoje denominada de São Vicente e reconhecida como a primeira cidade fundada no Brasil, embora se especule que o primeiro povoado iniciado no país tenha sido Porto Seguro, na Bahia, a partir de 1503.

Este exemplo reflete o papel que a figura do conselho/município representava para a Coroa portuguesa no início do extenso período colonial brasileiro, momento em que ocupar o território “descoberto” passou a ser uma preocupação, mas os recursos econômicos para este objetivo eram escassos por parte da Coroa. Portanto, o modelo municipal seria a solução mais viável para a presença militar e arrecadatória da Colônia, na medida em que o maior esforço para a sua fixação e manutenção ficava sob a responsabilidade dos donatários de terras na época.

Neste sentido, DAMASCENO (2011) assim se posiciona:

As instituições municipais eram de fato instrumentos essenciais para a construção e a defesa dos territórios ultramarinos portugueses; no âmbito dos concelhos, os impostos eram coletados, a justiça administrada e as milícias organizadas. (DAMASCENO, 2011, p.27).

Apesar da relevância político-administrativa e militar que os municípios passaram a exercer nas primeiras décadas de existência do Brasil, a sua proliferação pelo território colonial se deu em um ritmo lento no decorrer de quase três séculos. Como salienta Meirelles (1991, p.37), a estratégia centralizadora das capitanias dificultava a expansão municipalista na medida em que os povoados se formavam com pouco apoio dos donatários e mais da igreja. Não tinham os seus anseios para implementar governos locais autônomos atendidos pela Coroa.

Do ponto de vista da compartimentação do território, esta dinâmica perdurou até 1822 - ano que simbolicamente delimita o fim do período Colonial – tendo sido criados no país um total de 193 municípios, por onde se distribuía, de acordo com estimativas, os cerca de 5 milhões de habitantes da Colônia em 1823. Esse número corresponderia hoje a 3,46% dos atuais 5.570 municípios brasileiros, um montante inexpressivo considerando a temporalidade de 321 anos de início de dominação territorial pelos agentes colonizadores.

Mas se levarmos em conta o reduzido tamanho populacional de 1823 em comparação ao atual, teríamos um valor aproximado de 26 mil habitantes por município naquele ano, enquanto em 2020, com uma população nacional aproximada em 212 milhões de habitantes, esse resultado seria de 38 mil. Esses algarismos sugerem que mesmo com um ritmo lento de criação de municípios observado durante a fase colonial do país pelos motivos apontados, de uma perspectiva de densidade político-administrativa do território, ainda que com restrições à comparação, o cenário não seria tão diferente do atual.

Importante observar que os nomes utilizados para se referir aos quadros territoriais adotados no período Colonial e Imperial sofreram significativas alterações, não só em nome, mas como também em sua essência, o que em alguns momentos dificulta compreender a evolução territorial do país no período. Esta dificuldade em

muito tem a ver com a sobreposição de influência entre a Igreja e o governo na gênese e manutenção dos povoados. Entre as expressões utilizadas no período para se referir às unidades territoriais locais estão “freguesia” e “termo”.

De acordo com o Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo - IGC (1995, p.11), a Freguesia equivaleria na atualidade à área territorial dos distritos municipais, contendo um núcleo urbano, e era uma circunscrição meramente administrativa dentro de um município. No entanto, durante muito tempo a Freguesia assumiu um caráter eclesiástico, ou seja, era uma circunscrição que delimitava a área de influência de uma igreja paroquial, e conseqüentemente, servia também como área de coleta de dízimos dos fiéis situados dentro dos limites dessa freguesia.

Ainda em função da influência da Igreja na organização da vida comunitária, serviu também como unidade territorial administrativa, fosse para a coleta de impostos, para registrar nascimentos, para organizar a votação, entre outras questões da vida local. Estas funções do passado, em certa medida, explicam a conversão delas em distrito municipal para o atual quadro territorial brasileiro.

Ainda de acordo com o IGC, a palavra “termo” equivaleria hoje ao território municipal, com limites geralmente imprecisos, sendo subdividido em freguesias, os atuais distritos municipais. As vilas ou cidades, a depender do título honorífico do povoado, eram as sedes dos termos, papel hoje representado apenas pela cidade, como sendo a sede urbana do município. O termo possuía autonomia política e administrativa, representada pelo poder público materializado através do governo municipal.

Após o período colonial, a palavra termo passou a designar apenas as circunscrições judiciárias formadas por um ou mais municípios, que por sua vez estava subordinando às comarcas, mas caiu em desuso após a segunda metade do Século XX. Mas a palavra comarca permanece até os dias de hoje para designar as divisões administrativas do Poder Judiciário.

Em matéria de marcos legais com repercussão territorial para as municipalidades, grande parte do período colonial é caracterizado pela ausência de diretrizes legais abrangentes que definissem os critérios para a demarcação territorial dos núcleos de povoamento no Brasil colônia, e nesse sentido, não temos uma

adequada noção cartográfica de como se espacializava a distribuição territorial dos municípios nos primeiros séculos do país, e muito menos da dinâmica territorial de sua evolução.

Também mediante a escassez de técnicas de medição, e talvez a rarefeita ocupação territorial que pudesse produzir elementos culturais e geográficos na paisagem, as delimitações territoriais locais ficavam mais no plano teórico, com pouca preocupação em se produzir um registro cartográfico, onde os elementos geográficos para a materialização dos limites eram instáveis em muitas situações. Apenas tínhamos as terminologias aplicadas a esse quadro territorial e a indicação de localização das cidades e vilas implementadas até então.

As eventuais normatizações criadas no período e endereçadas à vida dos núcleos de povoamento da colônia preocupavam-se mais em delimitar as funções possíveis de serem exercidas pelas câmaras municipais – naquelas localidades onde elas existiam – como o controle fazendário, a prestação de serviços e a organização judicial.

2.2.3. O município no Brasil colonial

Já na passagem da fase colonial brasileira para o imperial ocorrida no ano de 1822, o país adquire independência da metrópole portuguesa, e passa a ser comandado pela família imperial. O contexto histórico dessa passagem ocorre por fatores históricos externos, mas também reflete as mudanças que ocorreram na relação entre colônia e metrópole, marcada pelo acúmulo de insatisfação social no tratamento dispensado pela Coroa portuguesa, bem como pelo surgimento de sentimentos nacionalistas que se manifestava na esteira da formação de um povo que já estabelecia raízes culturais e sociais mais relacionadas com o solo brasileiro do que com Portugal.

Na dimensão geográfica, a dinâmica expansionista de ocupação territorial ocorrida durante o Brasil colonial, com a dispersão de atividades econômicas por outras regiões, como a agricultura, a pecuária e a mineração, fez com que surgissem centros de gravidade econômica e política em escala regional, antes restrito a pontos

específicos do litoral e sob influência próxima da metrópole. Este cenário de multiplicação de lugares e de suas respectivas sociedades, pouco articuladas nacionalmente, criava condições para a agitação social e para movimentos independentistas que atentavam contra os interesses dos que defendiam a centralização de poder e a coesão territorial.

Essa conjuntura preocupava o governo Imperial que se iniciava, e manter a integridade territorial, evitando que as províncias se tornassem independentes, como ocorreu na América espanhola, seria um dos esforços mais importantes do Império com os novos tempos.

Como descreve Cigolini (2015), na dimensão territorial estes esforços foram divididos em duas frentes de ação. A primeira foi a de consolidar as fronteiras internacionais do país, fato que durante o Império resultou na definição de quase 50% da atual fronteira do Brasil (15.708 km) e a segunda frente foi a de manter a unidade territorial do Brasil em função da dilatação geográfica ocorrida durante o expansionismo colonial, o que resultou na criação de 18 províncias.

No que tange ao tratamento dispensado para o nível municipal, observa-se mudanças na forma de se organizar os poderes e a administração durante o Império em comparação a Colônia. Na fase colonial, identificava-se o convívio de duas forças – contraditórias, ao mesmo tempo que complementares – na organização do poder que impactava indiretamente a vida dos municípios: a dispersiva e a centralizadora.

A primeira diz respeito à política do governo em abrir concessões territoriais para a fundação de cidades, pelos motivos anteriormente apontados; enquanto a segunda força tem a ver com a ação de centralização política de forma quase que exclusiva nas mãos de um governo central, para que assim se mantivessem as forças centrífugas sob influência direta da Coroa portuguesa. Em termos práticos, a sinergia entre essas forças promovia uma compartimentação do território arbitrária e confusa, a fim de evitar o surgimento de forças políticas em escala regional.

Já no Império, com a promulgação da primeira constituição brasileira em 1824, foi observado um movimento de criação de uma estrutura de poder com hierarquia bem definida, o que na prática ordenava os poderes e disciplinava as funções públicas de forma padronizada para todas as unidades territoriais, inclusive nos municípios.

Esta foi a forma pela qual o império se baseou para manter o poder centralizado ao mesmo tempo em que mantinha as demais unidades territoriais (províncias e municípios) alinhados aos seus propósitos.

Ainda de acordo com Cigolini (2015), o artigo 167 da Constituição de 1824, ao tornar obrigatória a implementação de câmaras municipais nas vilas e cidades existentes ou que viessem a ser criadas, reconhecia a dinâmica territorial de criação de municípios, embora não tivessem definido como se organizaria esse processo de fundação, fato que só veio a ocorrer com a publicação de um decreto que detalhava as etapas para a criação das municipalidades.

O supracitado dispositivo constitucional orientava que após a autorização do poder central, o processo burocrático para a criação do município dar-se-ia pela câmara da municipalidade de onde a localidade viesse a ser emancipada. E, posteriormente, após dada posse aos novos vereadores, os atos legais feitos deveriam ser enviados ao presidente da província para efetivar os seus efeitos.

Em 1834, no entanto, foi feita uma alteração nesse fluxo de criação, definindo que seriam as assembleias provinciais que deveriam autorizar a divisão municipal, judiciária e eclesiástica do território provincial, da mesma maneira como é feito hoje no âmbito da assembleia legislativa dos estados no tocante a criação de municípios.

Com as mudanças legais efetivadas, e no contexto de uma maior institucionalização do processo de criação de municípios, frente aquele observado durante os três séculos de governança colonial, durante os 67 anos do Brasil Império, a dinâmica de compartimentação do território foi intensificada, o que no período resultou na criação de 624 municípios. Isso significa dizer que naquela fase tivemos em média a formação de 9,3 municípios por ano, ante ao fato que na fase colonial se criava 1 município a cada 2 anos.

O Mapa 5 em sequência reproduz a distribuição geográfica das províncias e municípios existentes em 1872, com base em limites consolidados pelo IBGE:

Mapa 5 - Malha Municipal em 1872



Fonte: IBGE, 2010. Mapa elaborado pelo autor.

Também considerando a perspectiva de densidade da divisão administrativa do território brasileiro em contexto com o porte demográfico do país, no findar do Império em 1889, quando é inaugurada a fase republicana do Brasil, estimativas indicam que tínhamos 14,3 milhões de habitantes. Dividindo este montante pelo total de 692 municípios existentes à época, daria uma média aproximada de 20 mil habitantes por município, 17 mil habitantes a menos do que aquele calculado para 1822, que foi de 37 mil por município. Esses números indicam que durante o Império

houve um aumento significativo da densidade territorial-administrativa do país, o que poderia sugerir que se processou naquele período um movimento de aproximação geográfica entre governos locais e população.

2.2.4. O município na República Velha (1889-1930) e na Era Vargas (1930-1945)

Mas certamente é ao longo da história republicana do Brasil, em suas diferentes fases, em que são observadas as mais relevantes ações tomadas pelo Estado para conformar a organização territorial do país, embora não se possa considerar que nenhuma medida revolucionária tenha sido feita para remodelar os contornos geográficos internos herdados de seu passado colonial.

Esses contornos, na verdade, de tão enraizados na essência da nossa formação geográfica, impediram uma organização mais racional do nosso quadro territorial, inclusive a nível municipal, em que até hoje são observadas significativas desproporções territoriais entre as diferentes unidades municipais.

Na virada do Império para a República, as províncias foram convertidas em estados federados, passando a possuir soberania⁶ e o município neutro do Rio de Janeiro, até então capital federal da república, passou a ser denominado de distrito federal.

No tocante a vida dos municípios, com a primeira constituição republicana promulgada em 1891, foi reconhecida a sua autonomia em todos os assuntos de interesse local, e caberia aos estados se organizarem para assegurar esse princípio às municipalidades. No entanto, a tão aclamada autonomia municipal ficou apenas no papel, sufocada pela forte influência das oligarquias rurais sobre os governos locais, em que as estruturas administrativas dos municípios eram cooptadas para servir a interesses escusos em detrimento da democracia local, conforme ensina MEIRELLES (1991):

⁶ Conforme destaca Meirelles (1991, p.39), esse princípio foi atribuído equivocadamente aos estados federados, pois em uma federação como a nossa ou a americana, o correto são os estados subnacionais possuírem autonomia. O texto constitucional de 1934 alterou o princípio para autonomia.

Durante 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (MEIRELLES, 1991; p.39).

Após a revolução de 1930, que colocaria fim a República Velha, e com ela o protagonismo das oligarquias rurais no tocante a organização da vida política econômica do país, tem-se o início do processo de criação e fortalecimento de algumas instituições de Estado, que aconteciam na esteira de geração de um projeto de integração nacional, orientado pela industrialização e urbanização. O gaúcho Getúlio Vargas foi o protagonista político que liderou esse processo, chegando à presidência por meio de um golpe de estado contra o grupo político ruralista, que foram predominantes na presidência no período da chamada República Velha.

Em 1934, foi aprovada uma nova constituição, e nela era reafirmada a garantia do princípio de autonomia política dos municípios, com eletividade dos prefeitos e vereadores, mas diferentemente da constituição de 1891, também foi prevista a autonomia arrecadatória local por meio de alguns impostos próprios.

Os efeitos desses avanços constitucionais, no entanto, não puderam ser percebidos nitidamente devido a curta duração de Constituição de 1934, substituída pela Constituição de 1937 (também conhecida como a Constituição Polaca), após Getúlio Vargas dar um novo golpe e iniciar uma ditadura no país, o que na prática significou a revogação da eletividade dos prefeitos e a subordinação desses aos interventores estaduais nomeados pelo próprio presidente.

2.2.5. O contexto do Decreto-lei nº 311 de 1938

A nova fase do país, denominada de Estado Novo, ficou caracterizada pela concentração de poderes no executivo, de que se irradiaram importantes medidas para reorganizar o estado brasileiro, de modo que este criasse as bases para viabilizar a modernização econômica do Brasil.

No tocante a dimensão territorial, é neste período em que são criados relevantes medidas para a promover o conhecimento geográfico e a qualificação do quadro territorial brasileiro. Entre as medidas tomadas no período, está a criação de uma série de entidades que direta ou indiretamente refletiriam na organização territorial dos municípios brasileiros, entre as quais estão:

- Criação do Instituto Nacional de Estatística (INE), por meio do Decreto n. 25.609, de 06 de julho de 1934, órgão que ficaria responsável por coordenar o Sistema Nacional de Estatística. No entanto, as suas atividades só iniciaram de fato em 29 de maio de 1936, com a nomeação de José Carlos de Macedo Soares, o primeiro presidente da instituição;
- Criação do Conselho Nacional de Estatística, em 11 de agosto de 1936, durante a Convenção Nacional de Estatística, que reuniria esforços de promover a cooperação entre União, Estados, Municípios e entidades privadas para racionalizar e padronizar a produção estatística do país sob os auspícios do INE;
- Criação do Conselho Brasileiro de Geografia (CBG), em 1937, entidade subordinava ao INE e caracterizada pelo princípio da cooperação interadministrativa e que reuniria os esforços e trabalhos de produção de uma cartografia geográfica que atendessem aos propósitos estatísticos do país;
- Estabelecimento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 26 de janeiro 1938, pelo Decreto-Lei nº 218, que incorpora o CBG ao INE, sendo formado pelos órgãos colegiados e autônomos dos Conselhos Nacionais de Estatística (CNE) e de Geografia (CNG, ex-CBG).

Ao passo em que essas entidades são criadas no âmbito da administração federal, vão sendo mapeados os problemas inerentes a nossa organização territorial, para as quais são decretadas algumas medidas normatizadoras que deveriam buscar uma maior padronização dos elementos geográficos em escala nacional. Dessas normatizações, destacam-se:

- Em 11 de agosto de 1936, durante a Convenção Nacional de Estatística, é feito um acordo entre o governo federal e os estados que estabelecia que todos os municípios deveriam fixar, naquele ano, “os limites e a área do quadro urbano da cidade ou vila sede do município”. Neste caso, devemos atentar para o fato que ainda naquele ano perdurava a herança colonial em designar as sedes municipais como sendo vilas ou cidades.
- Em 02 de março de 1938 é assinado o Decreto-Lei nº 311, que determinava que as sedes dos municípios seriam denominadas de cidades, e as sedes distritais, de vilas. Esta medida aposentava as nomenclaturas de origem honorífica atribuídas a estas localidades desde o período colonial, e, assim, a partir do novo decreto, estabelecia um critério mais claro e hierárquico para definir as sedes administrativas do quadro territorial municipal do país. No entanto, como veremos, o decreto apresentado significou para o país bem mais do que esta ação.

Embora não se possa considerá-lo como um ato que tenha promovido uma mudança substancial na divisão do quadro municipal do Brasil, o decreto-lei n. 311 representa o mais relevante marco legal promulgado no país até os dias de hoje, com vistas a organizar o nosso quadro territorial, sendo definido também como “Lei Geográfica do Estado Novo” (IBGE, 2017). Entre outras medidas definidas pelo referido decreto, estão:

- O município deverá ser formado por área territorial contígua;
- Os distritos só poderão ter uma única vila;
- As sedes distritais (vilas) e municipais (cidades) dão nome as suas respectivas unidades territoriais;
- Os limites distritais e municipais, dos municípios existentes ou que vierem a ser criados, deverão ser definidos por linhas geodésicas, com base em pontos bem identificáveis ou que acompanhem morfologias naturais (rios, divisores topográficos etc.);
- Para a criação de um novo distrito, seria necessário antes delimitar a sua área urbana e suburbana, devendo haver no mínimo 30 moradias;

- Para a criação de um novo município, a área urbana de sua sede – a cidade – deverá ter no mínimo 200 moradias;
- Não será permitida a subordinação de territórios que estejam localizados no perímetro territorial de municípios vizinhos;
- Os termos (ou regiões) judiciários serão formados por um ou mais municípios contíguos, e as comarcas por um ou mais termos;
- As designações “município” e “distrito” deverão ser adotadas em todo o país;
- Não poderá haver no mesmo estado mais de uma cidade ou vila com o mesmo nome;
- O quadro territorial, em seus limites, toponímia e categoria das sedes urbanas, só poderá ser alterado por lei geral e na forma deste decreto.

O decreto ainda estabelecia que, no prazo de um ano a partir da data de sua promulgação, ou da instalação do município, deveria ser depositado junto ao Diretório Regional de Geografia o mapa do município criado com base nos critérios elencados pelo decreto, ou seja, com as divisas territoriais representadas, mesmo que tenham sido levantadas de modo rudimentar, e com os respectivos perímetros urbanos do município. O não cumprimento deste prazo acarretaria a extinção do município, e o seu território seria anexado a uma municipalidade vizinha.

No ano anterior ao decreto, em 15 de dezembro de 1937, o então presidente do Instituto Nacional de Estatística (INE, atual IBGE), o sr. José Carlos de Macedo Soares, encaminhou uma carta a Getúlio Vargas (IBGE, 1939, p. 147-154) externalizando uma série de preocupações no que concernia à configuração do quadro territorial e administrativo dos municípios brasileiros. Como menciona a carta, o Decreto-Lei nº 311 foi um projeto de lei elaborado pela junta executiva do Conselho Nacional de Estatística, e o seu conteúdo é que deu origem ao referido decreto assinado por Getúlio Vargas alguns meses depois.

A carta em questão seria uma forma de apresentar os motivos e justificativas para se aprovar a referida lei por parte da Presidência da República, ocasião em que

são apontadas as inúmeras questões do quadro territorial do Brasil até aquele momento. Nas palavras do presidente do INE, esse quadro seria historicamente caracterizado pela “desordem” e “confusão”, fato que trazia não só problemas para o levantamento estatístico no país, mas que também “prejudicava gravemente a normalidade da vida nacional”. Portanto, a aprovação do decreto “sem perturbar a organização vigente, poderiam atender aos objetivos de racionalidade administrativa e judiciária da República”.

Para atingir tais objetivos, seria necessário consertar uma série de “anomalias” no tocante à geografia dos municípios, conforme enumera a carta, e das quais destacam-se as seguintes:

- falta absoluta de delimitação (das unidades territoriais);
- delimitação defeituosa – porque variável ou inverificável – por divisas de terras particulares ou de circunscrições eclesiásticas (freguesias) antiquíssimas;
- configuração absurda, em face das condições geográficas;
- extraterritorialidade, ora pela não contiguidade das sub-circunscrições componentes, ora pela jurisdição sobre fazendas ou povoados “encravados” em outras circunscrições;
- ausência de uniformidade na escala das categorias (cidades e vilas);
- duplicidade e, às vezes, triplicidade de quadros distritais, coexistindo, com poucas exceções, uma divisão, “administrativa” e outra “judiciária”, quando não ainda a “policial”;
- identidade de denominações no mesmo Estado (municípios com nomes iguais dentro do mesmo estado);
- extensão exagerada de muitos topônimos oficiais, compostos de sete e mais palavras.

Na sequência, Soares externaliza ainda a sua preocupação quanto a total “ausência de espírito de sistema” e critérios ligados ao porte populacional, para atribuir as sedes administrativas dos municípios a prerrogativa de cidade ou vila.

Ele ainda descreve a enorme confusão que era a designação do título de cidade, porque em alguns estados essa era uma atribuição dada às localidades sedes das comarcas judiciais, em outros como sendo as sedes dos termos. O mesmo acontecia com as vilas, pois em algumas unidades federativas serviam para designar os municípios sem foro judicial, em outros para se referir as sedes distritais que não seriam sedes municipais, entre outras situações.

Observa-se, então, a relevância de se aprovar o supracitado decreto para definir um critério comum para todo o país no uso das palavras “vila” e “cidade”.

O conteúdo da carta também evidencia o quão desorganizado era o quadro territorial do Brasil até o Decreto-lei nº 311 de 1938, em que fica nítido o desprovimento de métodos sistemáticos para o tratamento da matéria, condição que em grande medida reflete os problemas acumulados ao longo da história de formação territorial pregressa do país, e na qual a herança colonial e imperial na vida política e administrativa dos municípios ainda se manifestava de maneira bastante expressiva.

Certamente, a força do localismo e coronelismo na vida dos municípios eram pontos de resistência que dificultavam uma abordagem mais enérgica sobre tais problemas, na medida em que conflitos políticos poderiam emergir nessa operação.

Faz-se mister ressaltar que o conteúdo da carta não se limitou a apontar os conflitos supracitados. O então presidente do IBGE também demonstra preocupação quanto as profundas desigualdades territoriais dos municípios brasileiros, como revela os dados do anuário estatístico produzido pela instituição sobre a divisão municipal, os quais ele considera como ameaçadores, como fica evidente na seguinte passagem da carta:

“É 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 têm propugnado solução racional e hábil para essa desconcertante anomalia que – não é possível negar – vem pondo em risco os destinos da Nação.” (SOARES, José C. M., 1937. IBGE, p.153).

Mais à frente, para além da dimensão territorial, ele também traz uma série de outras inquietações acerca da institucionalidade dos municípios brasileiros, entre as quais estão: o crescimento numérico desenfreado do número de municípios; a incapacidade econômica de parte destes entes federativos para manter as suas funções; a força desmedida do municipalismo no país, que segundo ele, possuiria um *“papel neutralizador (...) em relação às forças de progresso que a Nação já pôs e ainda poderia pôr em obra.”*. Considerados esses problemas, ele entendia como fundamental se repensar o quadro territorial do país, conforme expressa o seguinte excerto da carta em testilha:

“(...) a necessidade imperiosa de um novo quadro territorial instituído em bases tais que atribuam à ordem 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 a inteligente solução.” (SOARES, José C. M., 1937. IBGE, p.154)

Das inúmeras preocupações e constatações feitas pelo primeiro presidente do IBGE há cerca de 90 anos, aparentemente parte delas ainda continua atual ao quadro territorial do Brasil no Século XXI, fato que pode sugerir uma persistência dos problemas territoriais do país no tempo e no espaço.

Registra-se também que as palavras utilizadas por SOARES em 1938 seriam praticamente impossíveis de ser ditas pelo IBGE de hoje, cujo papel institucional contemporâneo não o permite emitir questionamentos sobre a atual organização geográfica do país, pois a sua inserção no planejamento territorial nacional – se é que ele ainda existe – é mais de provedor de informações para outros órgãos da administração federal no tocante à gestão territorial.

Mas voltando à realidade e aos eventos durante o Estado Novo, cabe considerar que somente cerca de 40 anos depois de início da República, é que o Estado brasileiro cria os esforços institucionais administrativos e científicos – e também políticos – para operar algumas mudanças sobre a dimensão geográfica

municipal em escala nacional, ainda que tenham sido tímidas frente ao tamanho das incoerências territoriais que permeava e ainda permeia o território brasileiro, conforme fica evidente no conteúdo da carta de Soares a Vargas.

Cabe mencionar ainda que as medidas adotadas ocorriam em contexto com os pré-preparativos do Censo Demográfico de 1940, que seria o primeiro a ser realizado sob os cuidados do então recém-criado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujo papel naquele momento, em específico, seria o de evitar a repetição dos problemas e inconsistências observadas em censos demográficos anteriores, muito por conta da ausência de uniformidade dos aspectos territoriais do país, que agora se tentava consertar de antemão.

Por exemplo, a contabilidade do que seria a população urbana e rural brasileira enfrentava grandes dificuldades para ser estimada por conta das inconsistências de delimitação dos perímetros urbanos dos municípios, situação que só veio a ser relativamente resolvida com o Decreto-lei nº 311 de 1938, o que refletiu, entre outros resultados, em um melhor retrato da distribuição populacional do país após o censo demográfico de 1940.

2.2.6. O município na Quarta República (1946-1964)

Em 1946, termina o período ditatorial do Governo Vargas e inaugura-se uma nova fase democrática no país, marcado pela aprovação de uma nova constituição. A organização político-administrativa dos entes federados é beneficiada no texto constitucional com uma distribuição mais equilibrada dos poderes, descentralizando a administração entre os estados membros da federação, ante ao excesso de subordinação e falta de autonomia vivida nos anos da Constituição de 1937.

Para os municípios, foi garantido o princípio da autonomia política, administrativa e financeira, assim foi devolvida a eletividade do seu quadro político, tendo sido ainda discriminada na Carta Magna a repartição das rendas públicas as quais os municípios teriam direito. De acordo com Meirelles (1991, p. 43), este cenário fortaleceu o Municipalismo no Brasil no decorrer da experiência democrática vivida pelo país entre 1946 e 1964.

No que diz respeito à dinâmica territorial de criação de municípios durante as fases supracitadas (1889 a 1963), foi observado um intenso processo de multiplicação das unidades territoriais municipais, talvez a mais significativa já observada ao longo da nossa história.

Vejamos que, até a fundação da República em 1889, tínhamos um número aproximado de 817 municípios criados até então. Daquele ano em diante, até o ano de 1964, foram criados 3.076 novos municípios, mas este aumento expressivo se deu de maneira bastante variável entre os subperíodos históricos do Brasil República considerados até aqui.

Durante a República Velha (1889-1929) foram criados 519 municípios, uma média de 13 municípios criados anualmente. No intervalo correspondente temporalmente à Era Vargas (1930-1945) houve a fundação de 336 unidades municipais, ou média de 24 municípios criados por ano.

No período democrático ou Quarta República (1946-1963), por sua vez, criaram-se 2.221 municipalidades, sendo que destes, 1.548 foram estabelecidos apenas entre 1960-1963, durante o governo de Juscelino Kubitschek, fato que sugere ter sido esse curto espaço de tempo – de apenas 3 anos – o de maior intensidade no histórico de criação de municípios no Brasil.

De acordo com Bremaeker⁷ (1991, *apud* IBGE, 2011, p.17-18) os números desse momento de expansão rápida foram relativamente reduzidos após a extinção de parte das municipalidades criadas, que caíram para 1.183, o que evidentemente, ainda se constituía em um recorde.

2.2.7. O município na Ditadura Militar (1964 – 1985)

A partir deste mesmo ano, os rumos políticos do país passam por um novo revés após o golpe militar de 1964, o que dá início a um novo período ditatorial da

⁷ BREMAEKER, F. E. J. de. Os novos municípios brasileiros. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, v.38, n. 200, p.82-92, jul./set. 1991.

nossa história, marcado pela volta da centralização do poder político nas mãos da União, afetando consideravelmente as autonomias dos estados e municípios.

No que concerne às urbes a intensa dinâmica de fragmentação territorial do país em nível municipal observada no período anterior foi arrefecida ao longo dos 21 anos de governos militares, mas não necessariamente interrompida. Como apontado antes, houve, inclusive, por parte do regime ditatorial em seu primeiro ano de instalação, um processo significativo de extinção de municípios recém-criados, atitude que raramente acontece na trajetória municipalista do Brasil.

Mapa 6 - Malha municipal em 1870



Fonte: IBGE, 2010. Mapa elaborado pelo autor.

Em 1967, foi aprovada a nova carta constitucional do país, cujo texto refletia a atmosfera repressiva e centralizadora do período, e que substituiu a constituição de 1946, redigida sob a influência de princípios mais democráticos. Nos artigos e aspectos inerentes à vida dos municípios, a nova constituição manteve a garantia da autonomia municipal, mas como observa Meirelles (1991, p.43), as emendas constitucionais aprovadas posteriormente foram restringindo o papel das administrações locais no campo político, administrativo e financeiro.

A Emenda Constitucional nº 1, aprovada em 17 de outubro de 1969, garantia a eletividade dos cargos políticos dos municípios de menor porte, mas não das capitais, estâncias hidrominerais e municípios classificados como territórios de interesse da segurança nacional, que eram indicados diretamente pelo governador, que, por sua vez, era indicado pela presidência da República.

A retrocitada emenda não permitia que os municípios criassem e organizassem leis orgânicas (leis que organizam a vida do município, respeitando requisitos mínimos da constituição), fato que reduzia a autonomia administrativa das municipalidades.

No campo financeiro a EC 1969 restringiu os impostos próprios dos municípios a dois (IPTU e ISS), embora tenha permitido que eles mantivessem uma certa liberdade para criar taxas e tributos, bem como discriminou a porcentagem dos impostos federais e estaduais que deveria ser repassado aos municípios, determinação esta que foi considerada um avanço.

2.2.8. A Lei Complementar nº 1 de 1967

Na dimensão territorial dos municípios, no ano de 1967, foi aprovada em 1 de novembro de 19 a Lei Complementar nº 1, cujo objetivo foi o de regulamentar a criação de municípios por meio de uma lei uniforme para todo o país, mas que na prática restringiu a criação destes por adotar critérios mais difíceis para a emancipação de distritos ou outras áreas, fato que ajuda a explicar a redução do ritmo de surgimento de novos municípios observado durante o período ditatorial. Dentre os critérios estabelecidos pela referida lei, destacam-se:

- Assinatura mínima de 100 eleitores residentes na área a ser desmembrada, com firma reconhecida, e cujo pedido fosse encaminhado para a Assembleia Legislativa;
- População mínima de 10 mil habitantes, dos quais ao menos 10% de eleitores;
- A área deveria ter no mínimo 5 milésimos da receita do estado em arrecadação de impostos próprios;
- A futura sede do município já deveria ter um centro urbano constituído, com no mínimo 200 casas;
- Municípios que fossem formados pela fusão da área territorial de dois ou mais municípios não precisariam comprovar os requisitos anteriores;
- Consulta plebiscitária à população da área interessada na emancipação, cujos votantes deveriam residir há mais de 1 ano; e o resultado favorável deveria corresponder a maioria absoluta dos eleitores;
- O município só seria instalado após a posse dos prefeitos e vereadores, que deveriam ser eleitos em eleições municipais simultâneas com os municípios já existentes.

Outro importante critério estabelecido pelo diploma legal em apreço é que parte dos requisitos acima deveriam ser cumpridos sem que fossem afetados os mesmos requisitos do município de origem de onde a área seria emancipada, conforme preconiza o parágrafo 1º, do Art. 2. Ou seja, o novo município só poderia ser criado desde que o município de origem não deixasse de possuir os mesmos critérios mínimos de população, eleitores e arrecadação estipulados pela lei.

Outro ponto de restrição é que a criação de municípios e suas alterações territoriais só aconteceriam quadrienalmente, um ano antes da eleição municipal, fato que freava temporalmente os anseios municipalistas para criar municípios fora do período estipulado.

Em resumo, a Lei Complementar nº 1 de 1967 tornou mais rígido o processo

para a criação de municípios no país. Importante considerar também que os critérios populacionais por si só já tornavam o processo bastante seletivo, já que a média populacional dos municípios brasileiros estava em cerca de 22 mil habitantes – a população brasileira para 1967 foi estimada em 88 milhões – e a existência de distritos ou áreas com população no mínimo equivalente a sede do município era uma situação relativamente incomum naquele momento.

O surto emancipacionista que ocorreu anos antes também ajudou a reduzir o estoque de localidades passíveis de atingir esses requisitos. Outro fator que devemos considerar é que o contexto político do período desestimulava o ativismo de cidadãos ou quadros políticos locais que eventualmente tivessem interesse de discutir a emancipação de suas localidades.

A combinação dessas variáveis durante os quase 21 anos em que o país esteve sob o domínio político militar fez com que o número de municípios criados fosse o menor registrado em comparação aos outros períodos republicanos da nossa história.

Entre 1964 e 1984⁸ foram instaladas 214 novas unidades municipais na geografia político-administrativa do país – uma média de 11 municípios por ano – ante aos mais de 2 mil criados nos 16 anos da chamada Quarta República. Ao final do ano de 1984 o país contava com 4.107 municípios, por onde se distribuía os 130 milhões de brasileiros na época.

2.2.9. O município na Nova República (1985 - 2021)

A chamada Nova República (1985 em diante) corresponde aos anos de abertura política e de reestabelecimento da democracia no Estado brasileiro. A população readquiriu o direito a participar do processo eleitoral, e desde então, todos os presidentes da República e demais chefes do executivo foram eleitos por voto.

⁸ Oficialmente a ditadura militar no Brasil teve fim em 14 de março de 1985, quando termina o governo de João Figueiredo, o seu último presidente. Em 15 de março toma posse José Sarney, eleito na chapa com Tancredo Neves - falecido antes da posse - por voto direto, e que simbolicamente marca o início da chamada Nova República e da redemocratização do país.

Todavia, a nova fase democrática é simbolicamente atingida após a aprovação da constituição de 1988, redigida sob uma atmosfera de pressão popular para a reconquista de direitos restringidos no período ditatorial.

A descentralização administrativa configurada de forma mais equilibrada entre os entes da federação foi também uma pauta importante debatida e considerada na nova constituição. Neste aspecto, o texto trouxe avanços que ampliou a relevância das municipalidades na organização federativa do país.

O município brasileiro passou a ser tratado junto à União, Estados e o Distrito Federal como um ente federado de 3º grau, acontecimento inédito na história do municipalismo no Brasil. Para alguns estudiosos da questão municipal, este reconhecimento representou a correção de um erro histórico, pois o município “sempre fora peça essencial da organização político-administrativa do país” (MEIRELLES, 1991, p.45).

Em termos práticos, esse reconhecimento garantia um maior poder dos municípios de se autogovernarem, ampliando a sua autonomia política, administrativa e financeira. Eles passaram a redigir leis próprias respeitando os limites constitucionais, a legislar sobre temas exclusivos - como o zoneamento urbano e rural - e cada município passou a ter a sua própria carta de leis, denominada de Lei Orgânica.

A viabilização da autonomia financeira foi feita pela criação do Fundo de Participação dos Municípios e o direito a parte dos impostos arrecadados pela União e Estados, com repasses de percentuais fixos desses recursos aos cofres das municipalidades, que os utiliza para a manutenção dos serviços públicos locais.

Na dimensão territorial, a Constituição vigente dedicou alguns parágrafos de sua redação para tratar sobre a organização territorial dos municípios. Internamente ao seu território, o artigo 30, item IV, diz que compete aos Municípios “criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual”.

No que diz respeito à compartimentação da unidade federada em unidades municipais, Meirelles (1991, p. 69) destaca que “o município brasileiro surge sempre do território de outro município”, e de acordo com o artigo nº 18 da Carta Política em

testilha, isso pode acontecer ao se manejar o território brasileiro de quatro formas diferentes, conforme se descreve em sequência:

- **Desmembramento:** parte do território de um município é desmembrado para formar um novo município ou para integrar outro. Esta é a situação mais comum, e diz respeito à emancipação dos distritos municipais;
- **Anexação:** parte de um território desmembrado junta-se ao território de outro município, sem que este perca a sua personalidade. Na prática, corresponde a situações em que o distrito ou área qualquer de um município é desanexado deste para integrar o território de um município vizinho, sem que isto afete a atual personalidade jurídica do município receptor;
- **Incorporação:** quando o território de um município é integrado a outro, com a necessidade de um deles ser extinto. Este é o ato mais comum para se referir a projetos de extinção de municípios, em que municípios “mais ricos” tenderiam a incorporar aqueles menos dinâmicos;
- **Fusão:** quando dois ou mais municípios tem os seus respectivos territórios agrupados, e todos eles têm a sua personalidade jurídica extinta para formar um novo município.

Sobre este último mecanismo, Meirelles (1991, p. 69) observa que a constituição de 1988 deixou expressa a possibilidade de sua aplicação, já que as anteriores não explicitavam o seu ato, e sendo assim, havia no âmbito das assembleias dos estados uma confusão conceitual entre Fusão e Incorporação. Para o estudioso, esta distinção entre os termos foi importante, visto que permitia a supressão de municípios “fracos” para se criar um município mais dinâmico e forte, embora até hoje a aplicação desse mecanismo seja incomum de acontecer, consoante preleciona o festejado autor:

“Se os Municípios podem desmembrar-se e incorporar-se em outras entidades já existentes ou, com partes desmembradas, formar um novo Município, nenhuma razão de ordem constitucional, jurídica ou política existe a impedir que Municípios economicamente fracos ou destituídos de fatores de progresso, se fundam, perdendo cada qual sua personalidade em favor de uma nova entidade, que surgirá

revitalizada pelos territórios unificados. Aliás, como acima dito, a Constituição vigente de forma inequívoca previu tal procedimento.” (MEIRELLES, 1991, p.69).

2.2.10. A Emenda constitucional nº 15 de 1996

Ainda sobre a organização territorial, na esteira da Constituição de 1988, em seu artigo 18, houve a necessidade de disciplinar a aplicação de seus instrumentos, em muito por conta da retomada de um ritmo mais intenso de criação de municípios durante os anos 90.

Em 12 de setembro de 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 15, que dava nova redação ao parágrafo 4º, do artigo 18, indicando a necessidade de os estados editarem Lei estadual específica para qualificarem os atos com critérios convenientes à realidade geográfica estadual. Para tanto, estas leis precisariam respeitar o tempo de execução do ato e outras exigências mínimas que seriam estabelecidas por Lei complementar federal. As alterações da redação do parágrafo 4º após a publicação da EC/n.15 podem ser observadas em sequência:

Redação com a alteração da retrocitada emenda:

“Art. 18. § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma de lei.” (BRASIL, 1996).

Redação anterior:

“Art. 18. § 4º- A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservação a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (BRASIL, 1988).

No Estado de São Paulo, até o ano de 1996 e da inserção da EC nº15 na Constituição federal, a lei estadual que norteava a criação de seus municípios era a

Lei Complementar nº 651, de 31 de julho de 1990. Os atos de anexação e desmembramento de municípios no Estado de São Paulo encontram-se paralisados até os dias atuais na espera da criação da lei complementar federal preconizada pela EC Nº 15.

Os últimos municípios criados neste estado – um total de 20 – ocorreram no ano de 1997, certamente porque os seus respectivos processos se iniciaram antes da promulgação da EC em questão. No entanto, quando ainda valia a redação da LC/651, os critérios paulistas para se fundar novos municípios não chegavam a mencionar um número mínimo de habitantes ou número de moradias da localidade a ser emancipada, conforme fica evidente no Artigo 2º da lei, que fala das condições indispensáveis e cumulativas para a criação de um município:

I - ser Distrito há mais de 2 (dois) anos;

II - possuir em sua área territorial, no mínimo 1000 eleitores;

III - ter centro urbano constituído;

IV - apresentar solução de continuidade de três quilômetros, no mínimo, entre o seu perímetro urbano, definido pelo competente órgão técnico do Estado e o do Município de origem, excetuando-se os Distritos integrantes de Regiões Metropolitanas ou aglomerados urbanos;

V - não interromper a continuidade territorial do Município de origem, bem como preservar a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, ouvido o competente órgão técnico do Estado.

§ 1º - Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda das condições exigidas neste artigo.

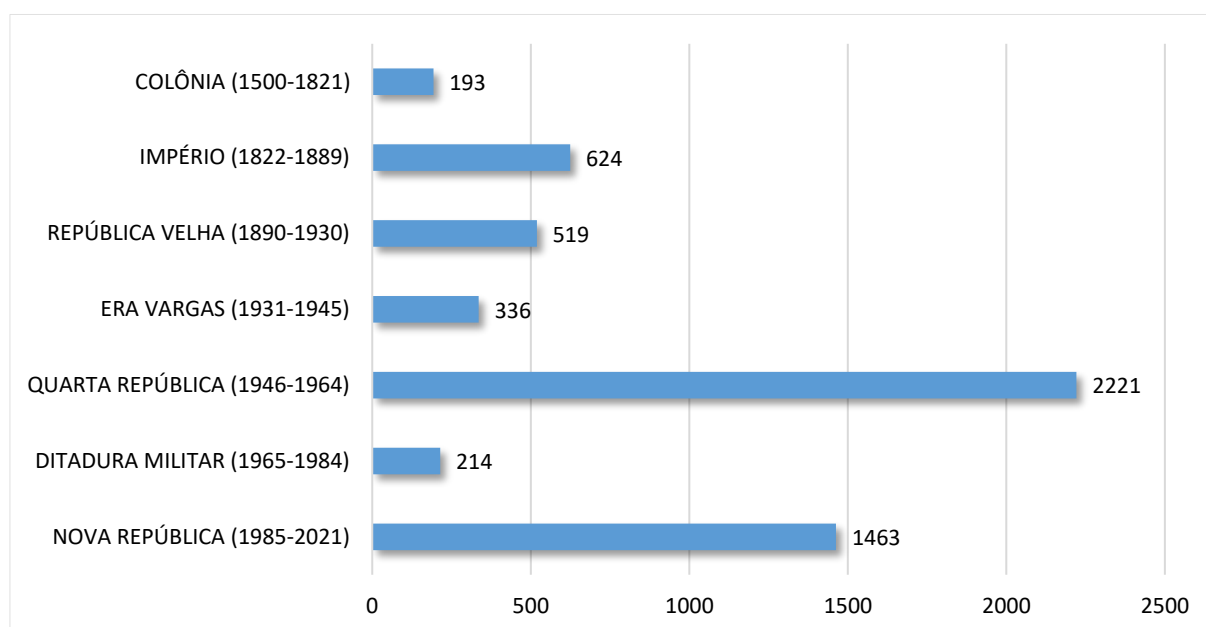
§ 2º - A área da nova unidade municipal independe de ser Distrito quando pertencer a mais de um Município, ressalvada a Região Metropolitana de São Paulo, preservada a continuidade territorial.” (SÃO PAULO, 1990).

Depreende-se da lei paulista que os requisitos mínimos para a configuração de um novo município eram bem menos exigentes do que aqueles dispostos pela Lei Complementar nº 1 de 1967 que perdurou durante a ditadura militar. Não havia

também nenhuma menção a respeito de um percentual de receitas preexistentes para viabilizar a aprovação de sua criação, bem como não era necessário a apresentação de estudos que indicassem a viabilidade do novo município.

Assim, para se dar início ao processo de criação de um município paulista junto a Assembleia Legislativa, era necessário apenas apresentar a assinatura de 1.000 eleitores da localidade interessada. Cabe frisar que, em cada estado da federação havia uma lei própria para tratar sobre o tema, e os requisitos também eram variados.

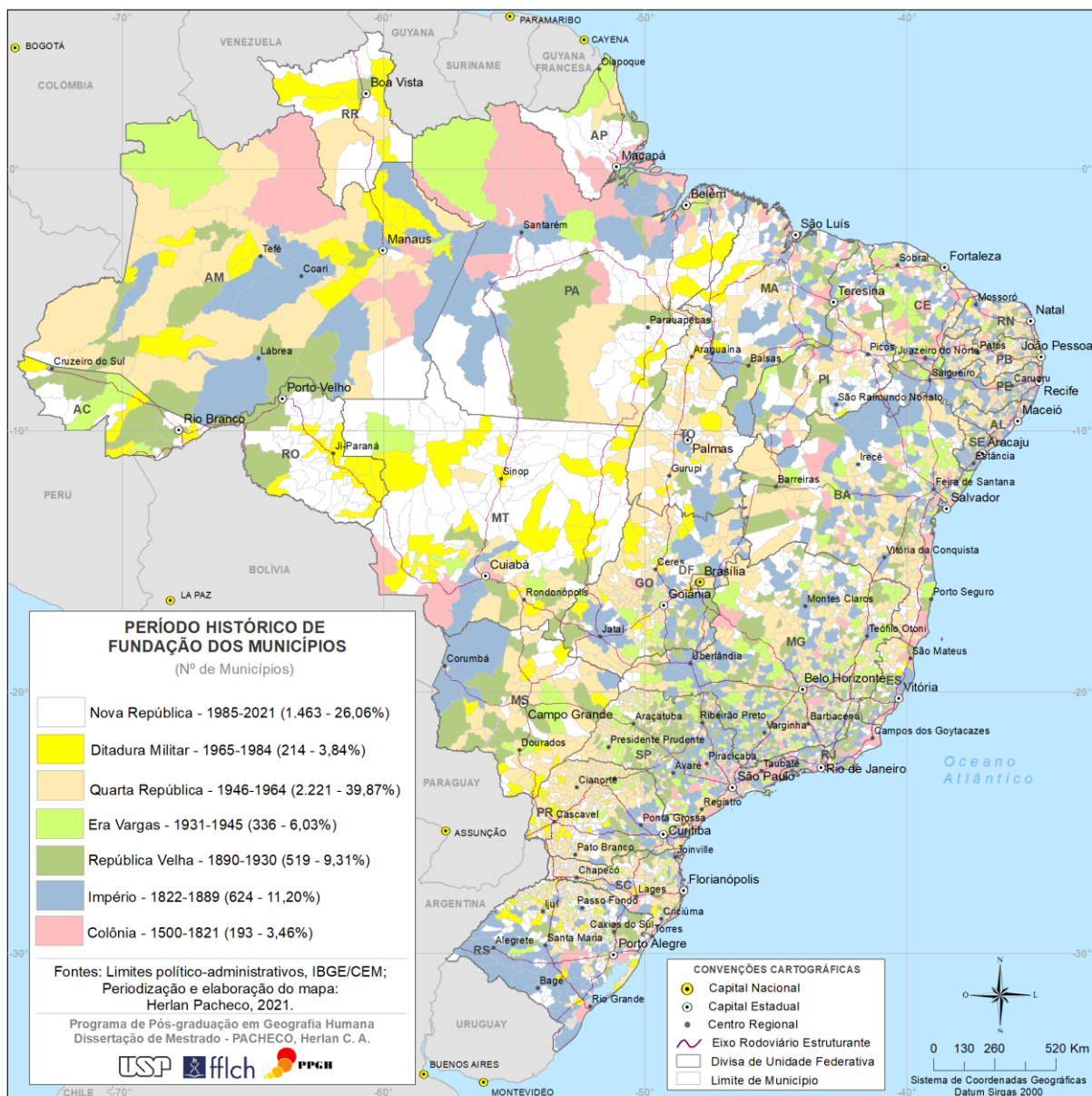
Gráfico 1 - Total de municípios criados por período histórico do Brasil



Fonte: IBGE, 2020. Gráfico elaborado pelo autor.

Nas últimas três décadas após o início e consolidação da redemocratização do país, orientado a partir dos princípios constitucionais dispostos na Carta Magna de 1988, a dinâmica territorial para a criação de novos municípios observou um aumento substancial, recuperando o fôlego do fenômeno emancipacionista que tinha ficado represado entre as décadas de 60 e 80.

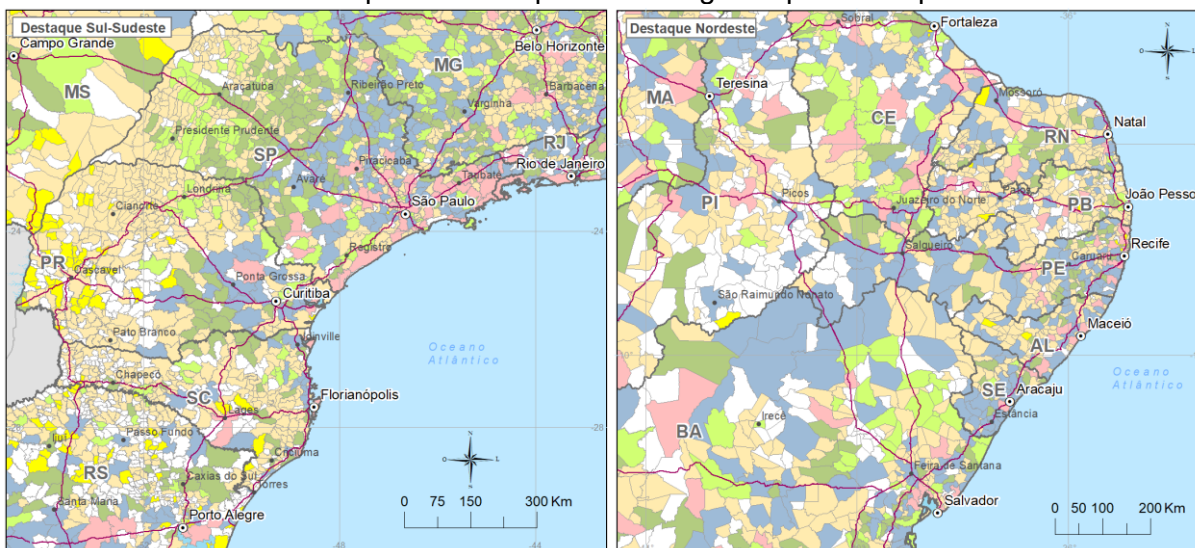
Mapa 7 – Período histórico em que os municípios foram criados



Fonte: Periodização e mapa elaborado pelo autor.

De 1985 a 2021 foram estabelecidos 1.463 novos municípios, elevando o total de 4.107 em 1984 para 5.570 atualmente. Cabe observar, contudo, que a frequência com que os municípios foram criados no período analisado não se deu de maneira homogênea ao longo dos anos. O Mapa 7 acima apresenta o quadro territorial consolidado do país com todos os seus municípios em seus respectivos períodos de criação.

Mapa 8 - Destaque macrorregional para o Mapa 7



Entre 1985 e 1988, formaram-se 319 municípios, ou 21,8% do total do período. A partir de 1989, ano que de fato o país passa a estar sob os efeitos da Constituição de 1988, até o ano 2000, estabeleceram-se 1.081 novas unidades municipais, o equivalente a 73,8% do período considerado.

Importante consignar que, após a aprovação da EC nº15 de 1996, o ritmo de criação de municípios nos últimos anos dessa década praticamente cessou. Ainda foi registrada a criação de 21 municípios em 1997, talvez como um resultado residual de emancipações que tiveram início antes da vigência da EC. Nos anos de 98, 99 e 2000 não surgiu nenhuma nova unidade municipal.

Esses números sugerem que o surto emancipacionista observado após a redemocratização do país ficou concentrado entre 1989 e a metade da década de 1990, com uma média de 150 municípios novos por ano nesse curto intervalo de tempo.

Tal comportamento expansionista pode estar associado ao tratamento que a Constituição de 1988 deu à temática municipal, com a redação do precitado parágrafo 4º, do artigo 18, relativamente vaga em critérios para a emancipação. O texto constitucional ao fixar um valor percentual maior para a transferência de recursos via Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi, naquele momento, também um outro fator de estímulo ao movimento emancipacionista, pois viabilizava a criação de novas

unidades municipais que teriam restrições econômicas de se autofinanciar sem o FPM.

O Mapa 9 em sequência apresenta a aparência do território brasileiro com seus municípios em 1991, dois anos após a promulgação da atual constituição vigente, e sem ainda retratar os efeitos da expansão intensa em anos posteriores.

Mapa 9 - Malha municipal em 1991



Fonte: IBGE, 2010. Mapa elaborado pelo autor.

A rota de ascensão do número de municípios foi brecada após a EC nº15, que demandava a criação de uma Lei Complementar para regulamentar o processo de criação de municípios, e que até o presente ano de 2021 ainda não se concretizou, como veremos mais detalhadamente.

Desde então, as Assembleias Legislativas dos Estados ficam no aguardo de diretrizes nacionais sobre o tema para adequar as suas respectivas leis estaduais e assim definir os critérios e ritos do processo.

No entanto, apesar da proibição em se fundar municípios diante da inexistência de uma regulamentação federal para a criação deles, entre os anos de 2001 e 2013 foram acrescentados indevidamente 63 novas unidades municipais ao quadro territorial do país. Houve eleições municipais e seus respectivos prefeitos e vereadores foram empossados, o que efetivou a instalação das unidades criadas.

Grande parte deles só continuaram a existir diante de liminares apresentadas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), que, no entanto, observava a situação dos municípios como irregular e passível de serem extintos. Para evitar que isso acontecesse, o Senado Federal votou a Emenda Constitucional Nº 57/2008, que regularizava a situação de 57 municipalidades que corriam o risco de desaparecer, ao acrescentar o seguinte texto à Constituição:

“Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.” (BRASIL, 2008).

O posicionamento atual do Supremo Tribunal Federal é de que, sem a edição da Lei Complementar exigida pelo art. 18, §4º da Carta Política de 1988 fica impossibilitada a criação de municipalidades. Nesta linha de raciocínio, trazemos a ementa de julgado referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 4992/Rondônia⁹:

⁹ Fonte: sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal.
<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425299>> Acesso em 04 jul. 2021.

“Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade.

2. Lei 2.264/2010, do Estado de Rondônia, que dispõe sobre a criação do Município de Extrema de Rondônia, a partir de desmembramento de área territorial do Município de Porto Velho, fixa os seus limites, bem como informa os Distritos que integrarão a municipalidade criada.

3. Autorização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, apenas para realização de consulta plebiscitária.

4. Violação ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal. Inexistência de Lei Complementar Federal. Impossibilidade de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios antes do advento dessa legislação. Precedentes.

5. A Emenda Constitucional nº 57/2008 não socorre a lei impugnada, editada no ano de 2010.

6. Medida cautelar deferida para suspender a vigência da Lei 2.264/2010, do Estado de Rondônia.”

(ADI 4992 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 26/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 12-02-2014 PUBLIC 13-02-2014).

Em trecho deste interessante julgado referente à criação de municípios na atualidade, o relator ministro Gilmar Mendes cita a justificativa apresentada na Proposta de Emenda à Constituição 22, de 1996, no Senado Federal, que demonstra o conflito atual que envolve a criação desta espécie de ente federativo no nosso país:

“O aparecimento de um número elevado de municípios novos, no País, tem chamado atenção para o caráter essencialmente eleitoreiro que envolve suas criações, fato este lamentável.

Ao determinar a responsabilidade da criação de municípios aos Estados, a Constituição Federal considerou corretamente as particularidades regionais a que devem obedecer aos requisitos para a criação de municípios.

Contudo, o texto do § 4º do art. 18 não apresentou as restrições necessárias ao consentimento dos abusos, hoje observado, e que não levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios.

A determinação, no mesmo parágrafo, de que ficarão preservadas a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano é muito insuficiente, por constituir uma condição nem precisa, nem objetiva.

Aceitamos que, para dispor mais objetivamente sobre a questão, a Constituição Federal deveria ser mais incisiva na determinação de

condições capazes de evitar, ao máximo, distorções que ameacem a transparência e o amadurecimento da decisão técnica e política. Assim, nesta proposta de emenda à Constituição, estamos incluindo dois elementos, a nosso ver, muito importantes.

Primeiro, o período em que poderão ser criados os municípios, que deverá ser limitado com relação à época das eleições municipais. Este período será determinado por lei complementar federal.

Segundo a apresentação e publicação, na forma da lei, dos Estudos de Viabilidade Municipal, os quais deverão dar o necessário embasamento, sob diferentes perspectivas, à decisão da população, manifesta em plebiscito.”

2.2.11. A proposta para se regulamentar a criação de municípios

A referida emenda anterior só resolvia a situação de municípios criados irregularmente, e a Lei complementar federal citada na Emenda Constitucional nº 15 não foi promulgada até o momento (2021).

Desde 2002 tramitava no legislativo federal um projeto de Lei Complementar que buscava regulamentar o processo de criação de municípios no país, inicialmente como Projeto de Lei do Senado - PLS 98/2002, proposto pelo Senador Mozarildo Cavalcanti (PFL/RR), em 17/10/2008, ao ser remetido para a análise da Câmara, o projeto passou a ser denominado de PLP 416/2008.

O projeto em questão passou por inúmeras tramitações no âmbito do Congresso, dado o seu potencial de aprofundar ainda mais o desequilíbrio fiscal dos entes da federação, inclusive dos próprios municípios. Sendo assim, o texto precisava ser costurado de forma que ao mesmo tempo atendesse aos objetivos dos congressistas e as exigências de viabilidade econômica por parte do poder executivo. Parte dos congressistas tinha muito interesse na aprovação do referido projeto de lei complementar, na medida em que o seu conteúdo dialogava com as expectativas de parte de suas bases eleitorais, geralmente sedes distritais de estados, interessadas em se constituírem como municípios.

Nesse sentido, existia uma tendência em sugerir critérios menos rígidos para viabilizar a emancipação de localidades com porte populacional reduzido. Como manifesto de apoio e forma de exercer pressão, nos dias de votação do projeto havia

a presença de público no plenário, em teoria formado por cidadãos e organizações da sociedade civil a favor das emancipações, como a União Brasileira em Defesa da Criação dos Novos Municípios (UBDCNM). Emendas ao projeto que visavam estipular uma quantidade mínima de população, renda e área geográfica dos futuros municípios foram rejeitadas.

No dia 05/06/2013, o projeto é aprovado na Câmara Federal, e posteriormente encaminhado para a apreciação da Presidência da República, cuja resposta vem em 14/11/2013, com veto total da Lei pela Presidente Dilma Roussef, que alegou o potencial de aumento expressivo no número de municípios no país – estimativas indicavam cerca de 400 novas municipalidades – e um conseqüente aumento de despesas sem receitas correspondentes, conforme comunica a redação da seguinte carta-resposta:

“(…) Ouvido, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelo veto ao projeto de lei complementar, conforme as seguintes razões:

“A medida permitirá a expansão expressiva do número de municípios no País, resultando em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa. Além disso, esse crescimento de despesas não será acompanhado por receitas equivalentes, o que impactará negativamente a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim, haverá maior pulverização na repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o que prejudicará principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras. (...)” (BRASIL, 2013).

O projeto rejeitado é enviado para o Senado Federal, onde os congressistas tentam ajustar o texto da lei para torná-lo mais criterioso e assim aderir às exigências da equipe econômica do governo. Remetido uma segunda vez para a apreciação do Palácio do Planalto, agora como PLS 104/2014, o projeto é outra vez vetado em sua totalidade pela Presidente Dilma Roussef no dia 27/08/2014, ainda argumentando que o projeto continuava a ter capacidade de afetar a responsabilidade fiscal da federação, conforme mensagem da carta-resposta enviada ao Senado:

(…) Ouvido, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelo veto ao projeto de lei complementar pelas seguintes razões:

“Embora se reconheça o esforço de construção de um texto mais criterioso, a proposta não afasta o problema da responsabilidade fiscal na federação. Depreende-se que haverá aumento de despesas com as novas estruturas municipais sem que haja a correspondente geração de novas receitas. Mantidos os atuais critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o desmembramento de um Município causa desequilíbrio de recursos dentro do seu Estado, acarretando dificuldades financeiras não gerenciáveis para os Municípios já existentes. (...)” (BRASIL, 2014)

A redação do projeto PSL 104/2014 definia os critérios de população, receita, eleitorado e área geográfica para o estabelecimento de novos municípios, mas com valores mínimos adaptados às macrorregiões do país, os requisitos e procedimentos para se requerer ao legislativo a análise sobre o tema, os ritos do plebiscito para a consulta da população dos territórios afetados no processo de emancipação e os aspectos a serem considerados no Estudo de Viabilidade Municipal (EVM).

No que diz respeito ao número de habitantes do novo município, este deveria ter sem que o município preexistente os deixasse de possuir. A população mínima por macrorregião seria de 5 mil moradores para a Região Norte, 6 mil para o Centro-Oeste, de 8,5 mil para o Nordeste, e de 15 mil para o Sul e Sudeste.

O EVM deveria ser realizado após a comprovação dos requisitos mínimos junto ao Legislativo estadual, e sem o qual não seria possível dar andamento ao processo de criação e desmembramento de municípios.

Referido o estudo deveria considerar as viabilidades econômico-financeira (receitas próprias, transferências, despesas com pessoal etc.), político-administrativa (número de vereadores, número de servidores públicos), e socioambiental e urbana (centralidade urbana, continuidade da mancha urbana, limites geográficos, infraestrutura, recursos hídricos etc.) do futuro município e dos diretamente envolvidos no processo. O seu financiamento deveria ser custeado pelo governo do estado e a sua conclusão deveria sair em 180 dias e apresentado às comunidades envolvidas.

Apesar da amplitude dos temas analisados, chama a atenção no projeto de lei a ausência de referências a parâmetros de avaliação do que estava sendo pedido no estudo, de modo a se definir os níveis de adequação dos aspectos analisados para

aprovar ou não a viabilidade do município, o que poderia tornar arbitrário a avaliação do estudo pelas assembleias.

Nesse sentido, depreende-se que o documento teria mais um caráter de qualificar e caracterizar a situação do novo município, do que necessariamente ser um veredito à sua aprovação, pois o critério definidor da sua viabilidade ou não continuava a depender expressivamente do número de habitantes das localidades afetadas pela emancipação.

2.2.12. A proposta para a extinção de Municípios com a PEC 188/2019

O mais recente episódio envolvendo a dimensão territorial e quantitativa do número de municípios no Brasil ocorreu em 2019 durante o governo Bolsonaro. E dessa vez o teor das intenções difere bastante do que se vinha observando no histórico do municipalismo brasileiro, marcado desde o seu início no Brasil Colônia por um processo de quase contínua expansão.

Em 11 de novembro de 2019, foi apresentado ao Senado Federal o Proposta de Emenda Constitucional 188/2019, que prevê a revisão de uma série de artigos da constituição brasileira.

De teor ultraliberal, e certamente formulado com a ajuda da equipe econômica do Ministério da Economia, e, portanto, governista, o projeto visa a promover um amplo corte fiscal na estrutura político-administrativa do Estado brasileiro, impactando o repasse ao financiamento dos serviços públicos, retirando garantias do funcionalismo público, ampliando as garantias do setor financeiro e repassando a prestação de serviços públicos como educação para o setor privado.

No bojo desse amplo pacote, está também a proposta de extinção de municípios com base exclusivamente no número de habitantes e na arrecadação de receitas próprias. A proposta sugere que municípios com menos de 5 mil habitantes e com arrecadação própria menor que 10% de suas receitas, sejam extintos e incorporados a municípios vizinhos que supostamente estejam em situação melhor.

Os municípios que não conseguissem provar tais requisitos até 2023,

passariam a ser extintos em 2025. Estimativas indicam que aproximadamente 1.200 municípios possam desaparecer caso o projeto em tela seja aprovado.

A medida teve bastante repercussão na mídia, nos municípios potencialmente afetados e no plano político de todos os níveis da federação. Houve um frenesi e supostas preocupações com o tema dos municípios, enquanto os outros assuntos tratados pela PEC, tão ou mais impactantes, não receberam a atenção equivalente.

É relevante, contudo, até questionar se a inclusão desta proposta dentro de um projeto tão amplo não tenha tido a intenção de apenas tirar o foco dos outros temas tratados pela proposta de mudanças constitucionais.

A proposta de extinção de municípios já nasce inviável politicamente, pois nas casas legislativas seus respectivos legisladores não teriam interesse em defender o artigo do projeto que tenderia a extinguir municípios onde eles possuem base eleitoral.

O presidente do Senado à época, Rodrigo Pacheco (DEM-MG), já se manifestava expressamente contrário ao assunto, mas aparentemente favorável aos outros pontos do projeto. Após as semanas iniciais de divulgação da proposta do governo e as reações políticas e midiáticas sobre a questão, não houve até o presente momento (junho de 2022) uma retomada aparente da discussão envolvendo tal projeto. Em partes, isso acontece pela própria fragilidade do atual governo na relação com os partidos conhecidos como “Centrão”, que agora dão sustentação política ao Presidente. E é justamente dos partidos que compõem esse bloco a maior resistência para se levar a frente um projeto que vise extinguir municípios que são base eleitoral dos congressistas filiados a tais partidos.

No mais, cabe pontuar que tal proposta, de teor exclusivamente econômico-financeiro, tem uma série de equívocos que esbarrariam na dimensão geográfica e territorial do Brasil, conforme será discutido nos capítulos sequenciais.

3. O MUNICÍPIO E A FEDERAÇÃO BRASILEIRA: A FORMAÇÃO HISTÓRICA E A DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Nesta unidade, será discutido o papel que a entidade político-administrativa do município tem desempenhado do ponto de vista federativo no Brasil, considerando o modelo de Estado brasileiro, as previsões constitucionais, conflitos institucionais, o federalismo fiscal, e as questões que envolvem o seu financiamento e viabilidade econômica.

3.1. Considerações sobre o papel federativo dos municípios: obrigações, capacidades e limitações

Neste capítulo serão apresentados os aspectos constitucionais que cabem ao município no Brasil enquanto um ente da federação, tais como níveis de autonomia, deveres e limitações. Para tanto, serão destacadas as principais mudanças que se processaram após a constituição de 1988, trazendo ainda algumas discussões que legitimam ou questionam o papel do município enquanto ente da federação brasileira.

3.1.1. O Sistema de Governo e a formação do executivo municipal

Durante considerável parte da história dos municípios no Brasil, a figura dos poderes executivos e legislativos municipais se confundiam, não havendo uma separação consistente ou uniforme para todo o país tal qual a conhecemos hoje. Até as primeiras décadas da República, as Câmaras Municipais tinham o protagonismo político e administrativo na vida de parte dos municípios existentes, já que por muito tempo exerceram cumulativamente atividades judiciárias, policiais, legislativas, arrecadatórias e de zeladoria da vida municipal, cujo responsável por gerir grande parte dessas demandas era a figura de um juiz.

A partir da Constituição de 1824, em seu artigo 169 foi definido que todas as vilas e cidades existentes ou que viessem a ser criadas deveriam ter uma Câmara Municipal, cujo papel seria o de *“promover um governo econômico (...) e o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições”* (BRASIL, 1824). Os artigos 167 e 168 definiam que a Presidência da Câmara tinha caráter eletivo e deveria ser o vereador mais votado, contudo, após lei de 1828 que regulamentava as atividades da Câmara, esses princípios eletivos foram descaracterizados, o que mantinha a condição dessas instituições de recorrente subordinação às lideranças provinciais ou regenciais.

Já os Prefeitos, de acordo com LEAL (1997), surgem inicialmente na província de São Paulo, no ano de 1835, por meio de uma lei elaborada pela assembleia

provincial paulista que ficou conhecida como “Lei dos Prefeitos”, fato que na época representou uma inovação, de acordo com o autor. Contudo, essa lei foi criada como uma reação ao Código de Processo Criminal de 29 de novembro de 1832, que dava amplos poderes a figura dos juízes de paz na organização policial e jurídica das localidades.

Como a nomeação desses juízes vinha do governo regencial, gerou incomodo em parte das províncias, que reagiram criando o papel do Prefeito. Na prática, esta mudança significou a transferência do controle policial local para as províncias, o que em seu princípio, dava a figura do Prefeito poderes distintos de como o conhecemos hoje.

Outras assembleias – de Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Maranhão, Alagoas e Ceará – não hesitaram em seguir o exemplo. Os prefeitos, criados por essas leis provinciais, tinham exercício nos municípios, eram de livre nomeação dos presidentes de província entre suas funções incluíam atribuições policiais. (LEAL, 1997, p.219).

Na organização das Municipalidades não havia *prefeito* – cargo, este, que só foi criado pela Província de São Paulo, pela Lei 18, de 11.4.1835, com o caráter de delegado do Executivo, e de nomeação do Presidente da Província. A inovação foi tão bem recebida que a Regência a recomendou pelo Decreto de 9 de dezembro do mesmo ano, às demais Províncias, sendo o exemplo seguido pelo Ceará, Pernambuco e Alagoas. (MEIRELLES, 1991, p. 38).

As municipalidades e seus respectivos prefeitos passam a ganhar relevância somente após a queda da monarquia imperial, ainda assim, nas primeiras décadas de republicanismo no Brasil, houve resistências para a adoção do papel do Prefeito como chefe do executivo.

A perspectiva centralizadora do governo monárquico e dos estados criava um entendimento de que a figura do município no país tinha que ser apenas de unidade administrativa, sem maiores autonomias políticas e arrecadatórias. Diante desta visão de país, a figura do prefeito na vida das localidades não deveria ser entendida como um cargo político, mas de mero administrador de demandas de zeladoria.

Nesta linha de entendimento apresentada, Meirelles (1991) destaca que:

Durante 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de atos políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (MEIRELLES, 1991, p.39).

Havia também o receio de que com o fortalecimento do papel dos prefeitos, ocorreria um enfraquecimento da influência dos coronéis na vida local e conseqüentemente isso também teria efeitos no nível de interferência dos governadores na política dos municípios, situação que os beneficiava. Essa relação pouco republicana impediu que, por muito tempo, os municípios, por meio da estrutura de suas respectivas administrações, se fortalecessem administrativamente e de forma independente para implementar políticas públicas locais que melhorassem a vida de seus habitantes.

É o que registra Meirelles (1991):

Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo “chefe” todo poderoso da “zona”. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do “coronel”. As oposições que se esboçavam no interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia. (MEIRELLES, 1991, p.40).

Décadas depois do início da República no país, a Constituição de 1934 trouxe a eletividade dos prefeitos e vereadores como atos compulsórios, mas a obrigatoriedade durou por pouco tempo após um novo golpe dado por Getúlio Vargas, que revivia o caráter centralizador do governo federal. A Constituição de 1937 manteve a eletividade apenas para os vereadores, enquanto os Prefeitos deveriam ser indicados pelos Interventores estaduais nomeados por Getúlio Vargas.

De forma geral, a eletividade dos chefes dos executivos municipais se consolidou no país após a Carta Magna de 1946, que dava uma nova dinâmica ao federalismo no país ao reequilibrar a divisão dos poderes e nos princípios autonômicos

entre os entes da federação, características que favoreceram a institucionalização dos Municípios. Houve certo desvio dessa direção após a Constituição de 1967, já redigida sob a atmosfera repressiva dos governos militares, mas que manteve a eletividade dos Prefeitos e Vereadores para a maioria dos municípios, à exceção das capitais, estâncias hidrominerais e daqueles situados em áreas classificadas como de interesse da Segurança Nacional, em que os prefeitos deveriam obrigatoriamente ser indicados.

Essa dinâmica de idas e vindas às eleições municipais até esse período evidencia os receios que existiam nos governos estadual e federal quanto ao papel político dos chefes do Poder executivo local, o que sugere que eles tinham de fato uma relevância no tabuleiro político do país. Somente após a Constituição de 1988, é que houve uma consolidação do tratamento dos municípios no que tange à eletividade de seus cargos executivos e legislativos para todo o país, fato que demonstra o quão recente é na nossa história a institucionalização de um processo eleitoral sólido para as representações políticas em nível municipal.

Contudo, e obviamente, essa aparente consolidação contemporânea não quer dizer que comportamentos escusos e pouco republicanos ainda não aconteçam no interior dos municípios no que concerne à dinâmica de organização política e eleitoral nessas localidades. Práticas como a compra de voto, dissolução da oposição local, o oferecimento de cargos públicos em troca de apoios, obras e benefícios eleitoreiros, entre outras atitudes ainda comumente observadas na vida política do nosso país, acabam minando a potencialidade de processos eleitorais transparentes e democráticos como um instrumento legítimo para efetivar a cidadania também em escala municipal.

Diante de um país com municípios de perfis tão diversos, podemos considerar que muitos ainda têm as suas realidades mais próximas daquela relatada das primeiras décadas da República no Brasil, em que prevalecia os interesses do Coronelismo. Enquanto uma outra parte das municipalidades, numericamente menor, teriam uma dinâmica político-eleitoral mais coerente com os princípios republicanos contemporâneos, o que na prática representaria uma relação de independência e livre atribuição do voto entre eleitores e candidatos.

Tais diferenças refletem as contradições do Brasil, mesmo considerando que estejamos em um país, pelo menos formalmente, sob orientações democráticas e com um sistema eleitoral integrado, uniforme e previsível em suas regras.

De acordo com Meirelles (1991, p. 725/726), na contemporaneidade os prefeitos são considerados agentes políticos, e não servidores públicos, como equivocadamente pensam parcela da população. Não estão sob uma hierarquia inferior frente aos chefes do executivo dos demais entes federados, ou as demais autoridades e órgãos da administração estadual e federal, cabendo sujeição de controle apenas das Câmaras Municipais e aos limites das leis gerais dos Estados-membros e da União. Eles também são investidos de um papel de representação legal e de condução das demandas públicas locais, e como chefe do executivo municipal, é a autoridade suprema da Administração Municipal, entre outras garantias que diferentemente de momentos anteriores da nossa história, os posicionam hoje em uma condição de legitimidade e poder de organização da administração em prol da vida dos entes federativos que comandam.

E dentro da dinâmica federativa implementada com a Constituição de 1988, o papel do executivo municipal tem assumido uma relevância importante na organização da vida político-administrativa do país, considerando que, cada vez mais, os governos municipais se responsabilizam por uma grande quantidade de serviços públicos. Da lâmpada queimada do poste, ao combate prático de uma pandemia, as cobranças e reclamações que partem da população local se direcionam muito mais aos prefeitos do que aos governadores e à presidência da república, mesmo que pelo pacto federativo parte desses serviços não sejam de responsabilidade exclusiva dos municípios.

Sobre as Prefeituras, é importante conceituar que elas representam apenas o prédio central da estrutura administrativa dos municípios e é onde está sediado o órgão executivo municipal através do gabinete do Prefeito, não tendo ela personalidade jurídica e função de representar legalmente o território onde está localizado. Da mesma maneira que a União é a personalidade jurídica que representa o governo federal, e não podendo ser confundido com o Palácio do Planalto; o Município é a personalidade jurídica que responde pelo governo municipal.

3.1.2. O Federalismo contemporâneo do Brasil e a participação dos municípios

O federalismo contemporâneo do Brasil foi estabelecido quando da aprovação da Constituição de 1988, a qual implementou algumas mudanças no funcionamento do pacto federativo do país frente à dinâmica das relações prevalentes durante o regime militar. Tais mudanças tiveram grande importância para reposicionar o perfil do Município na forma como se dava a sua participação na organização político-administrativa do país, até então caracterizada por uma posição indelével em comparação ao papel exercido pela União e pelos Estados.

De início, a Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau (arts. 1º e 18º) – o que já reivindicávamos desde a 1ª edição desta obra, por não se justificar sua exclusão, já que sempre fora peça essencial da organização político-administrativa brasileira. (MEIRELLES, p. 44, 1991).

Ainda de acordo com Meirelles (1991), a carta vigente ampliou a autonomia dos municípios em seus aspectos político, administrativo e financeiro, além de ter lhes outorgado o poder de criar a Lei Orgânica, uma espécie de constituição municipal. Também ampliou o seu papel impositivo, que é a sua autonomia financeira para instituir e arrecadar tributos próprios, bem como aumentou o percentual de participação dos Municípios nos impostos partilhados entre União e Estados. Mas o aumento do reconhecimento constitucional dos municípios veio acompanhado também de um maior nível de responsabilidades na prestação de serviços à população, fato que em grande medida é explicado pela orientação cooperativa da federação inaugurada pela Carta Magna vigente.

Este é o ensinamento de Meirelles sobre a autonomia municipal na federação:

A posição atual dos Municípios Brasileiros é bem diversa da que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o *self-government*, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. (MEIRELLES, 1991, p.46).

A Constituição de 1988, através de alguns dispositivos constitucionais presentes em sua redação, valorizou a importância do papel cooperativo da Federação brasileira no que tange a repartição de competências entre as unidades federativas que compõem o país, condição que ampliou o papel dos municípios na dinâmica federativa. Sobre o modelo cooperativo de federação, Conti (2004) faz a seguinte definição:

O Federalismo cooperativo enfatiza a necessidade de os Estados trabalharem harmonicamente em conjunto com o governo central para resolver os problemas do país. Estão presentes as noções de união, aliança, cooperação e solidariedade, e são frequentes as concessões de ajudas federais aos Estados-Membros (CONTI, 2004, p.9).

O modelo de Federalismo Cooperativo se diferencia do modelo Dual ou Clássico, em que os entes federados (União e Estados) tinham competências distintas e privativas de atuação, se organizando de forma independente, sem maiores esforços para estabelecer uma relação harmoniosa e colaborativa na execução de suas funções.

Este perfil é característico da Constituição Americana aprovada em 1779 – e vigente até os dias atuais – e diante das inspirações, também caracterizou a primeira Constituição republicana do Brasil, de 1891. Apenas com a constituição de 1934, aprovado durante a Era Vargas, é que se introduziu uma abordagem colaborativa na relação estabelecida entre as unidades federativas, mas tal característica foi arrefecida com a Constituição de 1937 (Estado Novo), voltando a ganhar alguma relevância na Constituição de 1945, e enfraqueceu novamente durante a ditadura militar com a Carta Magna de 1967.

Com a retomada mais significativa dessa abordagem no texto constitucional de 1988, houve estímulos à descentralização administrativa, refletindo na repartição de competências entre os Estados, Distrito Federal e Município, mas sendo ao mesmo tempo estabelecida a cooperação para a execução de competências comuns a todos os entes. Isso implica que tanto governos federal, estadual, distrital e municipal são responsáveis por atender de forma comum a prestação de alguns serviços públicos, como educação, saúde, segurança, meio ambiente etc., bem como a repartição de receitas tributárias para justamente financiar essa divisão de responsabilidades.

Além de suas competências exclusivas, não há uma nítida separação entre os diversos poderes (central, estadual e local) nas funções e responsabilidades na oferta de determinadas políticas públicas de abrangência nacional e que interessam toda a população, que passam a ser compartilhadas, distribuindo-se o seu esforço e participação nos campos da regulação, financiamento e execução dessas políticas, de acordo com os critérios que atendam aos objetivos de maior igualdade dentro da Federação. (ENAP, 2018, p. 23).

Considerando os aspectos levantados, o federalismo cooperativo reflete um esforço conjunto e solidário dos distintos níveis de governo para fomentar um Estado Social, de modo a reduzir desigualdades regionais, e conseqüentemente melhorar o equilíbrio federativo. No caso do Brasil, estudiosos chamam a Carta Magna de 1988 de “Constituição Cidadã”, dado o caráter coletivo de sua elaboração, envolvendo diversos atores da sociedade, fato inédito na história constitucional do país, e que ajudou a modelar a perspectiva cooperativa do pacto federativo então vigente, ainda que, entre a teoria e a prática, o país enfrente desafios para implementar de forma mais efetiva iniciativas interfederativas para superar problemas que os diferentes entes federativos tenham em comum.

O princípio do federalismo cooperativo é tão importante para os exercício das relações entre os entes federativos que, no contexto da pandemia da COVID, foi invocado para trazer ao debate o dever de que todos se unissem para combater a disseminação do vírus. Segue ementa de julgado neste sentido:

Ementa: TUTELA DE URGÊNCIA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA CUIDAR DA SAÚDE. ARTS. 23, II, E 196 DA CF. FEDERALISMO COOPERATIVO. LEI 13.979/2020, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. VACINAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO.

I - A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de

doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196).

II – Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional.

III - O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus.

IV - Embora o ideal, em se tratando de uma moléstia que atinge o País por inteiro, seja a inclusão de todas as vacinas seguras e eficazes no PNI, de maneira a imunizar uniforme e tempestivamente toda a população, o certo é que, nos diversos precedentes relativos à pandemia causada pela Covid-19, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública, em particular para suprir lacunas ou omissões do governo central.

V- O Plenário do STF já assentou que a competência específica da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, da qual resultou a Lei 13.979/2020, não inibe a competência dos demais entes da federação no tocante à prestação de serviços da saúde (ADI 6.341-MC-Ref/DF, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin).

VI - A Constituição outorgou a todos aos integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa,

caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo.

VII – Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para assentar que os Estados, Distrito Federal e Municípios (i) no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, recentemente tornado público pela União, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, poderão dispensar às respectivas populações as vacinas das quais disponham, previamente aprovadas pela Anvisa, ou (ii) se esta agência governamental não expedir a autorização competente, no prazo de 72 horas, poderão importar e distribuir vacinas registradas por pelo menos uma das autoridades sanitárias estrangeiras e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, conforme o art. 3º, VIII, a, e § 7º-A, da Lei 13.979/2020, ou, ainda, quaisquer outras que vierem a ser aprovadas, em caráter emergencial, nos termos da Resolução DC/ANVISA 444, de 10/12/2020.

(ADPF 770 MC-Ref, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2021 PUBLIC 10-03-2021).

A previsão de competências comuns dos entes federativos na realização de suas funções não exclui a possibilidade de que os entes subnacionais também tenham competências exclusivas. No caso do Brasil, é visível o papel que a União tem para legislar sobre uma série de assuntos, os quais geralmente não dependem da apreciação direta das Unidades Federativas e ainda menos dos Municípios. A Constituição de 1988, em seu artigo 21, elenca esses assuntos, como a defesa militar, a seguridade social, a política monetária, a demarcação de terras indígenas etc. Para os Estados-membros, entende-se que as suas competências seriam residuais na federação, visto que corresponde aos poderes que não estão reservados expressamente à União ou aos Municípios.

Em relação às municipalidades, elas têm a competência exclusiva para

legislar sobre a delimitação de suas áreas urbanas, desde que respeitem os limites constitucionais, mas no geral, as suas atividades são concorrentes ou comuns entre os Estados e a União. O artigo 30 da Constituição de 1988 – com posterior alteração pela Emenda Constitucional nº 58/2006 - delimita quais são as competências dos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Pelo artigo supracitado da Constituição de 1988, depreende-se que os assuntos que são explícitos e de competência direta dos municípios são a sua gestão orçamentária (inciso III), o serviço de transporte coletivo local (inciso V), a sua organização e planejamento territorial (incisos IV e VIII) e a proteção do patrimônio cultural local (inciso IX).

A prestação e organização dos serviços de saúde e educação (incisos VI e VII) são compartilhados com os governos federal e estadual, enquanto o inciso II sugere que sobra às câmaras municipais legislar sobre os assuntos locais não contemplados por lei federal e estadual. No entanto, dentre as competências municipais previstas, a que apresenta uma certa nebulosidade em seu entendimento

e definição é a que trata sobre a legislação de assuntos de “Interesse local” (inciso I), que por não definir quais seriam esses interesses, deixa de certa medida amplo o poder de atuação dos governos municipais.

Esse termo “Interesse local” ou em expressão similar “Interesse peculiar” vem sendo utilizado nas normatizações legais do país para se referir as atribuições dos municípios desde o período colonial – em princípio utilizado para definir as atividades e competências das câmaras municipais – e, desde então, esteve presente em todas as constituições. A primeira (interesse local) passou a valer a partir do texto constitucional vigente, sendo considerada mais apropriada conceitualmente. Sobre essa discussão, Meirelles observa que:

(...) o interesse local se caracteriza pela *predominância* (e não exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há um assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. (MEIRELLES, 1991, p.136).

O fato é que essa expressão “interesse local” traz com ela uma ideia de escala geográfica de prevalência da responsabilidade governamental no trato de algum assunto, em que o nacional é do governo federal, o regional do governo estadual, e o local do governo municipal. No caso desses últimos entes federativos, os assuntos de interesse local podem também ser considerados de interesse dos Estados e da União na medida em que a melhoria das condições de vida é um objetivo a ser perseguido por toda a federação, e sendo assim, mesmo que a competência territorial tenha uma aderência de ação governamental mais local, na verdade, as demais esferas governamentais acabam por também ter interesse pela sua solução, seja por diretrizes e políticas públicas nacionais/estaduais que abarquem a realidade local dos municípios.

3.1.3. Os questionamentos da posição federativa dos municípios

Como apresentado até o momento, é possível perceber que a evolução institucional dos municípios na formação do Estado brasileiro é marcada por muitos momentos de subordinação de sua condição frente aos Estados e a União, e em

alguns outros de fortalecimento do seu papel enquanto entidade estatal que participa da organização federativa do país.

Esse reconhecimento vem em especial com a Constituição de 1988, que integrou o município à federação enquanto uma de suas unidades, outorgando-lhes autonomias que em um primeiro olhar os posicionaria em condições de equivalência junto aos demais entes federativos, caso único no mundo em comparação a outros modelos federativos, o que sugere que o Brasil seja a maior federação do mundo.

Mas apesar dessa aparente consolidação, há discussões que legitimam ou deslegitimam a posição atual dos municípios, os quais se baseiam nas condições atípicas do federalismo brasileiro, mas também frente aos desafios enfrentados pelas municipalidades. Portanto, é importante ter em perspectiva que a posição federativa do Município na organização do Estado brasileiro não é um consenso, o que entre outros desdobramentos sob a perspectiva desse trabalho, pode suscitar debates sobre a estabilidade territorial e geográfica desses entes.

Dos que questionam a validade do *status* de ente federativo atribuído ao município após 1988, o argumento principal é que esta condição não é reconhecida aos municípios de outros países que adotam a federação como forma de Estado, pois, em linha com a teoria geral do federalismo, esse modelo pressupõe que a Federação seja constituída pela união de Estados-Membros, não havendo expectativa para a inclusão de municípios nessa formação.

Dentre os estudiosos do tema que coadunam desse entendimento está José Nilo de Castro, doutrinador da área do direito municipal. Além do caso brasileiro destoar do padrão de organização federativa observada em outros países, CASTRO (1999) pontua que em perspectiva com as características que conformam a federação brasileira, o município não compartilharia *status* de entidade federativa por não se alinhar a aspectos centrais da nossa essência constitucional, conforme fica expresso no seguinte excerto.

A Federação, dessarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas *leis fundamentais*, a saber, a da autonomia e a da participação. Não se vê, então, a participação dos Municípios na Federação. Os municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados Federados, não podem propor emendas à Constituição Federal (art.

60, CR), como podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF. (CASTRO, 1999, p. 53).

Outro argumento levantado em favor desse posicionamento diz respeito ao princípio da autonomia municipal, que de acordo com o autor não seria uma *cláusula pétrea* da nossa constituição nem se quer para os Estados e o Distrito Federal – tal qual o é em grau absoluto para a União – estando sujeita assim a sua diminuição ou eliminação por força e vontade do Congresso Nacional caso quisessem apreciar emenda constitucional sobre o tema. Este eventual movimento poderia implicar na capacidade dos municípios de se auto-organizarem administrativamente e territorialmente, como é constitucionalmente previsto hoje. Sobre este aspecto, Castro (1999) entende que:

Os municípios, a despeito de autônomos, não possuem autonomia constitucional na mesma dimensão dos Estados e do Distrito Federal, a teor do artigo 18 da Carta da República, assim como, a par da incorreção da expressão, cunhada no mesmo artigo 18, a autonomia dos Estados e do Distrito Federal, compondo comunidades jurídicas parciais, não se confunde com a da União, dotada de soberania, e não de autonomia, apesar da expressão “todos autônomos, nos termos desta Constituição” (art. 18, caput, parte final). A Constituição sinaliza o exercitamento da autonomia. (CASTRO, 1999, p. 57).

O autor também observa, com base em análise feita por SILVA (1989), que há 11 artigos ou regras na Carta Magna de 1988 que em sua redação ao considerarem os entes da federação, citam a União, os Estados e o Distrito Federal, e não citam os municípios, o que do ponto de vista dele revela uma descontinuidade lógica da redação constitucional, como pode ser inferido pelo seguinte excerto.

De consequência, os Municípios não são unidades federadas. Não se tem, em momento algum, dispositivo constitucional assecuratório da transformação do nosso Município em unidade federada. Assim, de nada adianta dizer, como está escrito no artigo 1º da Constituição Federal, que o município é ente da Federação, se, pesquisando as demais regras constitucionais, a assertiva não mais avança, tal a desconformidade sistemática, no particular. (CASTRO, 1999, p. 59).

Na dimensão territorial e político-administrativo, outros aspectos constitucionais também colocariam em dúvida a posição federativa dos municípios brasileiros. O texto constitucional define que são os Estados a serem subdivididos em municípios, e não a União, fato que também se explica pela regra de que são as assembleias estaduais por lei as responsáveis em conduzir os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios em seus respectivos territórios estaduais. Além disto, há também a interpretação de que municípios não poderiam provocar movimentos de secessão territorial a ponto de perturbarem a unidade territorial do país, conforme explicita o constitucionalista pátrio José Afonso Silva (1989):

Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios situados nos Estados. A intervenção neles é da competência destes, o que mostra serem ainda vinculados a eles. (SILVA, 1989, p. 409).

Levando em consideração tais argumentos, os autores supracitados chegariam à conclusão de que o Município não poderia ser classificado como um ente formador da federação brasileira porque lhe faltaria *essência federativa* (CASTRO, 1999, p.56) ou que ele não seria *essencial ao conceito de federação brasileira* (SILVA, 1989, p. 409). Portanto, para Castro, o município deve ser entendido como fazendo parte da federação, mas que não contribui para formá-la enquanto um ente federado. E em tom de crítica, sugere haver um exacerbamento aos que defendem posicionamento em contrário, como pode se depreender do excerto em sequência.

Efetivamente, ressalta-se que, ao configurar-se no plano da Federação brasileira, com todas as peculiaridades ímpares aos demais Municípios de todas as outras Federações do mundo. Mas seu realce, no concerto da Federação, não lhe outorga, em nosso ordenamento constitucional, a peça de ente federativo, como equivocadamente se sustenta alhures, apaixonadamente. (CASTRO, 1999, p. 60).

Mas então se o Município não poderia ser considerado um ente federativo, na visão dos autores elencados, por qual razão foi atribuído tal posição e eles na Constituição de 1988. Parte desse resultado tem relação com a conjuntura política de um momento histórico recente vivido pelo país, representado pelo período pós ditadura militar e o processo de redemocratização do país, em que redigir uma nova constituição ao país significaria o fim de um ciclo e início de um novo tempo. No contexto de formação da assembleia constituinte para a elaboração da Carta Magna de 1988, a produção intelectual de autores municipalistas teve importante influência a favor da valorização do papel do município na conformação da federação brasileira. Como já pontuado em outros momentos deste trabalho, o doutrinador do direito e municipalista Hely Lopes Meirelles foi um desses cujas obras eram favoráveis ao reconhecimento do município como uma entidade federativa.

Como parte dos argumentos levantados por Meirelles para justificar reconhecimento de posição federativa ao Município estão elementos do passado de formação histórica do Brasil, em que se argumenta o fato de a figura institucional do Município ter tido protagonismo na criação do Estado brasileiro, em especial pelo fato deste ter surgido antes mesmo das unidades federativas estaduais ou distrital.

Infere-se ainda que o alcance dessa posição se dá como uma reação ao tratamento delegado aos município no decorrer de sua existência no país, em que esteve recorrentemente subordinado de forma pouco republicana aos demais entes estatais, e sendo assim, haveria uma vontade dos constituintes influentes no tema em selar uma garantia que tornasse mais sólida a institucionalidade municipal e menos suscetível a interferências arbitrárias dos outros entes federados. Nesse sentido, houve o esforço em inserir na nova redação constitucional tal garantia, mesmo que para isso fosse necessário adaptar o conceito de federalismo observado internacionalmente à realidade do país.

Sobre essa adaptação, é importante compreender que o modelo de Federação encontra como referência principal o exemplo norte-americano, onde este sistema foi criado inicialmente para organizar o processo político de conciliação de interesses das antigas 13 colônias daquele país. Depreende-se pelo contexto que as regras desse sistema foram sendo testadas à medida que desafios emergiam aos

atores envolvidos daquele processo.

Conforme o federalismo foi sendo assimilado em outros países, adaptações foram ocorrendo caso a caso, também para se moldar às realidades de cada nação, ainda que a essência do sistema tenha permanecido em todos eles. Isso significa dizer que não existe um modelo único ou correto a ser seguido de federalismo. Sendo assim, é compreensível que o federalismo brasileiro tenha também os seus próprios aspectos - como a situação em que se considera o Município como ente federativo.

3.2. O município em crise e a “dependência financeira” da União e dos Estados

Este capítulo tem a intenção de fazer uma apresentação do quase histórico e persistente problema financeiro dos municípios no Brasil, o que acaba acarretando um processo de dependência em relação à União e Estados para o repasse de recursos. À luz das discussões existentes, buscaremos refletir e explicar os motivos que influem nessa situação aparentemente desfavorável dos municípios brasileiros.

3.2.1. As raízes históricas da dependência

A condição econômico-financeira dos municípios brasileiros é um assunto que recorrentemente emerge nas mídias do jornalismo brasileiro. Geralmente, são notícias que descrevem com um tom de alarmismo a dificuldade financeira dos governos municipais, dado o desequilíbrio entre o que os cofres locais arrecadam e aquilo que se é gasto para atender obrigações da vida cotidiana das municipalidades. Para o senso comum, a situação do município deve ser interpretada sob a ótica da matemática simples, em que os orçamentos ou fecham no vermelho ou no azul.

Já foi refletido no capítulo introdutório a problemática que essa abordagem superficial meramente centrada na ótica econômica e financeira pode promover para o cidadão enquanto agente social que percebe e avalia a realidade dos seus respectivos municípios. Nesse sentido, para que possamos compreender adequadamente os meandros dessa suposta condição crítica, é preciso ir além do que se vê na superfície e investigar mais a contento os outros motivos que colaboram para configurar essa situação. E novamente, é a história do país nos apresenta elementos que ajudam a encaixar algumas peças do mural que dá forma à organização econômico-financeira das municipalidades do Brasil.

Portanto, o primeiro aspecto que se deve considerar para discutir esse tema é entender que fragilidade econômica dos municípios é, em grande medida, reflexo de uma construção histórica de país, em que por uma série de motivos e fatos históricos já descritos, o município teve um tratamento diferente que o coloca em

posição de desvantagem frente aos Estados e principalmente em relação à União, do qual, não por acaso, lhe é atribuído dependência econômica nos dias de hoje. No cerne deste imbróglio está a resistência em se atribuir autonomia política aos municípios, o qual deveria ser retardado limitando a autonomia econômica desses lugares.

Em outros momentos desta pesquisa já foi pontuado a preocupação do governo colonial em manter a unidade geográfica do país, e que como o fortalecimento do município era visto como uma ameaça ao projeto territorial da Colônia. Também discutimos o impacto econômico que o fenômeno coronelista gerava sob a vida social e política dessas localidades, os enfraquecendo propositalmente para favorecer a troca de favores pessoais entre latifundiários e agentes políticos em nível estadual e federal. Esse entendimento também é compartilhado por Ávila (2016) no seguinte excerto:

Ao longo da história o município ficou em segundo plano e à mercê de poderosas oligarquias regionais que dominavam a administração local em benefício próprio, por inércia dos poderes nacionais ou por conchavo político. Analisadas as causas e consequências, percebe-se que de fato, os municípios foram usurpados de seus meios financeiros e de sua autonomia (ÁVILA, 2016, p. 267).

Não é difícil imaginar que como uma das estratégias dessas dinâmicas territoriais e políticas estivessem o subjugamento da vida financeira dos municípios. Sem recursos próprios, caberia aos administradores locais suplicar aos governos regional e nacional por verbas para que as prefeituras realizassem o seu papel institucional, e como moeda de troca deveria ocorrer um alinhamento da força política local com as esferas estadual e nacional. Na medida que essa dinâmica gerava concessões de poder a grupos sociais abastados dos municípios, as administrações municipais pouco se esforçavam para romperem com o ciclo de subserviência que dominava a relação intergovernamental do país.

Essa foi a orientação que dominou por séculos o trato estatal entre as três esferas de governo do país, com claros prejuízos ao fortalecimento institucional dos municípios. Portanto, é inegável perceber o quanto que essas práticas moldaram a estrutura arrecadatória do Estado brasileiro, e cujos reflexos se cristalizaram na

relação tributária entre entes estatais.

Por mais que a atmosfera institucional do país tenha se fortalecido sob um viés republicano e federativo, promovendo uma descentralização político-administrativa pelo território nacional, este movimento não foi capaz ou não teve interesse – por algumas razões que iremos mais a frente explicar – em equilibrar a divisão da renda tributária entre as três esferas de governo, ainda majoritariamente concentrada na União e nos Estados.

Portanto, é com base em pilares formados no passado, que se encontra uma parcela da problemática quanto a “dependência financeira” dos municípios, a qual devemos aqui discutir e refletir sob qual perspectiva ela é construída, pois, no nosso compreender, essa dependência pode não existir ou ser menos grave a depender do ângulo com que se observa a situação.

3.2.2. A situação atual e os fatores contemporâneos da dependência

A Constituição de 1988 consagrou em seu artigo 18 a autonomia financeira dos municípios, em consonância também com a autonomia política e administrativa. Esta medida consolidou os deveres e capacidades dos municípios neste campo que já vinham sendo parcialmente registrados em versões passadas da constituição, mas que ainda não garantiam uma autonomia tão ampla quanto a conquistada a partir de 1988.

A Constituição Federal de 1988 contribuiu para aumentar a descentralização do País e, com ela, dar uma maior autonomia financeira aos Estados e Municípios. Desde então, podemos observar que os Municípios e Estados passaram a receber uma quantia muito maior por parte da União (CARVALHO¹⁰, 2011, p.26 Apud ENAP, 2018, p.13).

As primeiras franquias de autonomia financeira para os municípios foram

¹⁰ CARVALHO, M. B. Curso Federalismo Fiscal. Federalismo: conceitos e origem. Módulo 1. Escola Virtual da SOF, 2016a

atribuídas pela breve Constituição de 1934, oportunidade em que se concedeu a eles tributos exclusivos, como impostos, taxas e contribuições de melhoria; assim como o direito a receberem parcelas das rendas auferidas por alguns impostos federais e estaduais. Foi um movimento incipiente, mas pela primeira vez essa delimitação rompia com a eventualidade e informalidade na distribuição de rendas aos municípios, condição que foi tão característica durante a fase colonial, imperial e da primeira república, e que ajudavam a reproduzir as práticas subservientes e coronelistas anteriormente já discutidas.

Por autonomia financeira municipal se entende como a capacidade que estes entes devem ter em arrecadar, gerir e aplicar rendas próprias em funções administrativas que lhes são próprias ou partilhadas de forma independente das outras esferas de governo (Estados e União), ainda que tal liberdade seja ponderada por outras restrições legais instituídas no plano federal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101 de 04/05/2000). Garantir meios do município se financiar é uma condição importante para que ele possa se auto-organizar e ao mesmo tempo fazer valer a sua autonomia administrativa e política.

Por renda tributária se entende como toda a renda monetária coletada pelos governos via impostos e taxas de melhoria e contribuição social sobre um fator gerador, que pode ser uma atividade econômica, a posse de um bem ou ao pagamento pelo acesso a um serviço ou bem fornecido pelo governo. Portanto, o tributo compreende todas as formas de pagamento compulsórias cobrados pelos governos as pessoas físicas e jurídicas do país. O tributo, no entanto, não engloba os recursos levantados via aplicação de multas ou outro ato infracional praticado por pessoas físicas e empresas.

Considerando estes conceitos, é possível observar que ao longo das últimas décadas houve um esforço do Estado brasileiro para ampliar uma parcela da renda tributária direcionada aos municípios, e cujo crescimento veio em especial pela queda da participação percentual da União. Essa ampliação ocorre principalmente via transferência direta aos municípios de parcela do montante da renda tributária coletada pela União e pelos Estados. A Tabela 1 a seguir apresenta a divisão dessa renda entre as três esferas de governo até 1989:

Tabela 1 - Divisão do total da renda tributária entre entes federativos

Entidade	1964	1975	1986	1989
União	57,70	50,50	43,70	36,00
Estados	38,50	36,30	38,20	42,00
Municípios	3,80	13,20	18,10	22,00

Fonte: MEIRELLES, 1991, p. 36.

O aumento da participação dos Municípios na divisão da renda tributária do país pode ser considerado um avanço importante na tentativa de se atenuar os desequilíbrios entre seus entes federativos. Esta mudança reflete também o processo de descentralização fiscal ocorrida nas últimas décadas no país, em consonância com uma reorganização das responsabilidades sobre os gastos e poderes tributários entre o governo central e os governos subnacionais.

Atualmente, no Brasil, existe um cenário de forte desequilíbrio entre a geração de receitas e as responsabilidades dos Estados e Municípios na esfera administrativa. Tem-se, de um lado, uma excessiva centralização reguladora e arrecadatória e, de outro, uma excessiva descentralização político-administrativa (ENAP, 2018, p.9).

Contudo, especialistas sobre o tema observam que o aumento percentual dessa renda coevoluiu também com a ampliação das responsabilidades assumidas pelos governos municipais quanto a prestação de serviços públicos à população local. Esta condição ganhou mais força após a Constituição de 1988, de orientação cooperativa, como já pontuamos, fato que induziu que uma série de serviços antes exclusivamente prestados pelo ente estadual, passasse então a ser exclusivamente destinado aos municípios ou então concorrentemente atendido por ambos, como é o caso dos serviços de saúde e educação.

Desenhou-se um padrão de responsabilidade em que a União atua mais na área de assistência e seguridade social, ao passo que Municípios e Estados atuam mais em ensino básico, saúde, e no atendimento aos grupos mais vulneráveis da população (ENAP, 2018, p. 14).

(...) a União, apesar de transferir mais para os Municípios e Estados, aumentou suas competências, principalmente no que se referem à seguridade social. Já os governos subnacionais, apesar de comportarem mais recursos, praticamente mantiveram seu leque de atribuições. (ENAP, 2018, p. 13).

Sendo assim, embora mais recursos tenham chegado aos cofres municipais, ele não foi suficiente para aliviar a pressão sobre os orçamentos dos municípios, extensivamente comprometido com o pagamento de demandas correntes, como a folha salarial de servidores e manutenção de serviços básicos. Em função de já ter grande parte de seus respectivos recursos comprometidos com tais setores, há pouca margem orçamentária para que as municipalidades também possam investir em setores como a de infraestrutura e zeladoria do município. Em parte, as demandas relacionadas com obras continuam sendo supridas via repasses eventuais do governo federal e estadual a essas localidades, especialmente por emendas parlamentares sugeridas por deputados, o que certamente depende de negociações e trocas por apoio político para que o repasse de recursos seja efetivado. Sobre as restrições de receita dos municípios, ÁVILA (2016) faz as seguintes observações:

Considerando o limite prudencial de 51,3% da receita corrente líquida para gastos com pessoal e encargos para municípios, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e considerando ainda que a folha de pagamento nas administrações municipais margeia, frequentemente, esse limite, é perceptível, em um cálculo rápido, que os valores disponíveis para as demais ações públicas no município são mínimos. Isso porque, somando os percentuais vinculados com a saúde e a educação, mais o percentual médio das folhas de pessoal, tem-se, aproximadamente, 90% das receitas municipais. Com o que sobra de recursos, a administração deve cuidar dos demais serviços públicos, como infraestrutura, limpeza urbana, saneamento, e políticas públicas, como esporte, cultura e assistência social (ÁVILA, 2016, p. 265).

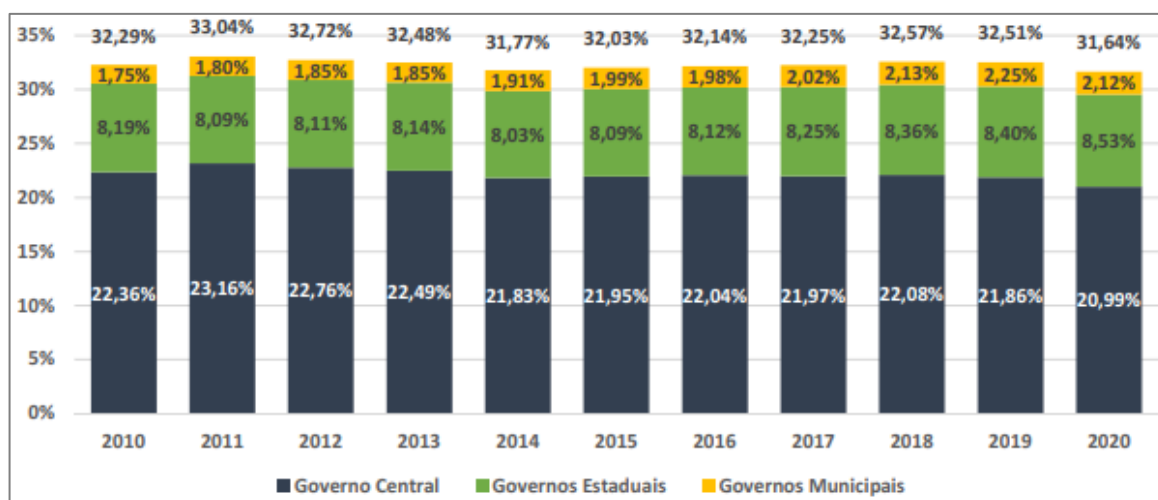
Importante considerar que os números relativos da Tabela 1 indicam o quanto que cada esfera de governo fica para si do total da renda tributária arrecadada em todo país, condição que considera também as transferências constitucionais entre entes estatais, como é o caso do Fundo de Participação de Municípios (FPM)

transferido da União para as municipalidades.

É possível inferir pela evolução dos números da Tabela 1 que de cada 100 reais de tributos coletados no Brasil em 1989 e próximo ao registrado atualmente, aproximadamente 36 reais são direcionados ao orçamento da União, 42 reais para os orçamentos dos Estados, e 23 reais ficam sob a responsabilidade dos municípios. Embora os municípios ainda abocanhem a menor parte desse bolo tributário, é nítido notar que houve uma expressiva evolução de sua participação quando comparado a década de 60, quando menos que 4 reais da renda tributária era destinada para compor o orçamento dos governos municipais, fato que ajuda a exemplificar a suscetibilidade das práticas coronelistas já descritas anteriormente.

Além da apropriação da renda tributária, é importante também analisarmos a participação dos entes federados no que diz respeito a arrecadação do total de tributos coletados no país, números os quais sintetizam o nível de capacidade de cada um desses entes na arrecadação de tributos próprios. Para esse propósito, podemos avaliar os dados compilados pelo Tesouro Nacional sobre a estimativa da carga tributária bruta do governo geral para o ano de 2020, que avalia o montante coletado pelo país via tributos federal, estadual e municipal. Em princípio, observemos o Gráfico 2 sobre a carga tributária por esfera de governo entre 2010 e 2020 em relação percentual ao PIB.

Gráfico 2 - Carga tributária por esfera de governo entre 2010 e 2020 (% do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021.

Os números estimados pelo Tesouro Nacional apontam que no ano de 2019¹¹ a carga tributária total do país foi correspondente a 32,51% do PIB daquele ano. Isso significa dizer que de cada 100 reais gerados pelo conjunto das atividades econômicas do país em 2019, aproximadamente 32 reais eram destinados ao pagamento de tributos. Os números dos demais anos oscilam muito pouco em torno desse valor de 32%, sugerindo haver uma estabilidade estrutural sobre a dimensão analisada.

No entanto, quando se decompõe esse valor da carga tributária geral do país por esfera de governo, observa-se que do valor total arrecadado, aproximadamente 22% foram pagos via tributos federal, 8,40% por tributos estadual, e apenas 2,25% por tributos municipais. Em termos de participação na carga tributária, em 2020 o Tesouro Nacional registra que 66,44% do total dela estava concentrado sob os cuidados da União, 26,8% para os Estados e apenas 5,8% da carga tributária do país pertencia aos municípios. Estes últimos números evidenciam uma significativa diferença entre a esfera federal e municipal para arrecadar renda tributária própria. Ao se associar essa situação com os números compilados pela Tabela 1, fica evidente que o montante da renda tributária apropriada pelos municípios só pode ocorrer via transferências da União e dos Estados a eles.

Com base nesses números, é preciso questionar se o princípio da autonomia financeira para o conjunto dos municípios brasileiros é uma realidade ou não, à medida que se observa que a possibilidade de arrecadação própria deles é pouco expressiva em comparação ao que eles recebem via transferência, condição que tende a limitar o efetivo exercício dos princípios da autonomia administrativa e política constitucionalmente previsto para os municípios, já que grande parte do orçamento dessas localidades é dependente desses repasses.

O objetivo da Constituição Federal de 1988 era claro ao permitir que o Brasil aproveitasse a principal vantagem da forma federativa de Estado, que é a adequação das leis e das instituições do país às necessidades específicas de cada região. Para isso, é preciso que Estados e Municípios tenham recursos financeiros próprios e prerrogativas legislativas amplas para solucionar os problemas e planejar o desenvolvimento da região (ENAP, 2018, p. 15).

¹¹ Foi considerado o ano de 2019, visto que o comportamento do ano de 2020 foi atípico em função dos impactos da recessão econômica provocada pela pandemia do novo coronavírus.

Considerando que este é um aspecto sensível à realidade municipal e constantemente colocado no debate nacional como uma celeuma, devemos então procurar refletir sobre ela. Nesse sentido, um primeiro entendimento é que as restrições dos municípios para gerar renda própria em quantidade adequada decorre por duas principais razões: organização tributária do Estado brasileiro e das desigualdades regionais do país.

A primeira diz respeito a forma como o país estrutura a sua arrecadação tributária, cuja configuração privilegia à União e aos Estados a exclusividade de auferir uma maior quantidade de tributos. Já o segundo fator sofre influência das já tão reconhecidas desigualdades regionais do país, visto que as atividades produtivas, que são em grande medida os fatores geradores de renda tributária, estão distribuídas de maneira irregular sobre o território nacional, tendendo a favorecer uma parcela diminuta de localidades quanto a oportunidades de auferir renda tributária.

A concentração arrecadatória sob o poder da União que representou no passado uma estratégia colonial para controlar os municípios transformou-se no Brasil contemporâneo em uma característica do sistema tributário e fiscal do país. Hoje o principal argumento para justificar a concentração da arrecadação tributária sob a responsabilidade da União, e em segundo lugar nos Estados, é a relação custo x benefício para a manutenção e funcionamento da máquina tributária.

Esta linha de entendimento considera que existe um custo econômico considerável para que os governos possam organizar as estruturas e sistemas necessários para fiscalizar, cobrar e arrecadar tributos da sociedade, tais como o pagamento de servidores públicos, sistemas informáticos, manutenção de escritórios, entre outras demandas inerentes ao funcionamento do órgão fazendário, que no caso do governo central brasileiro é representado pela Receita Federal. Portanto, o custo para manter essa estrutura precisa estar em menor nível possível para que não onere a renda tributária arrecadada, e esta possa ser revertida na forma de benfeitorias e serviços governamentais à sociedade.

Caso estes sistemas tivessem que ser replicados na estrutura de todos os governos municipais, a parcela de tributos necessários para financiá-los seria maior,

o que tenderia a reduzir o montante de receita disponível para investir nas demais atividades dos governos.

Considerando estes aspectos, o fato de a arrecadação fazendária estar fortemente centralizada nas mãos da União representaria uma vantagem a um país com as especificidades geográficas e sociais como a do Brasil, à medida que esta característica promove ganho de escala das atividades e métodos necessários para o funcionamento do organismo tributário em nível nacional. Além deste argumento principal, outros fatores pesariam em favor da centralização arrecadatória nas mãos da União, ao invés de descentralizá-la de forma mais equânime entre as unidades que formam a federação.

No caso dos municípios, o argumento principal do porquê eles terem uma menor capacidade arrecadatória está assentada no aspecto da dinâmica política dessas localidades, muito mais sensível a interferências que poderiam ferir a isonomia da máquina tributária caso fosse estruturada em um governo municipal. Esta situação pode também ser inferida pelas observações históricas feitas anteriormente neste trabalho acerca do fenômeno do coronelismo, em que havia grande resistência de grupos sociais influentes para serem tributados localmente.

No Brasil contemporâneo, o entendimento é de que em cidades pequenas – que são a maioria do país – há um elevado custo político aos governantes municipais em implementar políticas de arrecadação de tributos de forma mais contundente, pois tende a trazer animosidades com o eleitorado local, e sendo assim, a estrutura tributária do município estaria mais suscetível a agir de maneira mais morosa para coletar impostos, taxas e contribuições dos cidadãos, pois o montante monetário a ser arrecado não compensaria o custo político desse processo. Além deste aspecto, existe também o argumento de que governos locais têm menor capacidade em mobilizar recursos tecnológicos e humanos para configurar mecanismos de fiscalização que sejam capazes de controlar crimes tributários, como a sonegação fiscal e a evasão de divisas.

No entanto, essa abordagem que entende os pequenos municípios como inaptos para levantar renda própria, acaba também por incentivá-los a ficarem excessivamente dependentes dos recursos transferidos pela União e pelos Estados,

pois não se gera estímulos para que os governos locais busquem se organizar para fiscalizar e coletar os tributos que são por força legal devidos ao fisco municipal.

Por exemplo, é bastante comum que em pequenas cidades do país se tenha a base cadastral de imóveis e lotes urbanos desatualizados; ou ainda a falta de fiscalização por parte das prefeituras para identificar e regularizar o funcionamento de estabelecimentos comerciais ou que prestam serviços no município. A falta de uma política tributária municipal para oficializar esses fatores geradores de renda tributária tendem a impactar no volume de recursos devidos e a serem arrecadados pelos cofres municipais.

(...) a realidade das administrações tributárias municipais é complexa e cheia de deficiências, principalmente nas pequenas cidades longe dos centros urbanos. Como não há estímulo à arrecadação própria, por parte dos prefeitos e parlamentos, não existem estruturas consistentes de fiscalização gestão fiscal, legislação tributária adequada, faltam técnicos, auditores e fiscais de tributos. E, dessa forma, se mantém a dependência das transferências constitucionais, dos estados e da União (ÁVILA, 2016, p. 258)

Um aspecto relevante a ser considerado nessa situação é que mesmo sendo os municípios em teoria obrigados a terem esse trabalho de fiscalizar e cobrar tais impostos, um fator que também acaba por desestimulá-los a tal esforço é a pequena base de possíveis contribuintes existente em pequenas cidades. Nesse sentido, uma das críticas que se faz ao impostos municipais legalmente reconhecidos aos municípios é que para uma considerável parte das cidades eles não são aderentes a realidade dessas localidades. Como se levantar renda tributária em quantidade considerável em municípios com área urbana restrita e que possuam uma dinâmica social mais rural? Certamente, este é um desafio que se coloca a um país com tantos municípios possuidores destas características, assim como é um fator contribuidor à dependência financeira das municipalidades, conforme também destaca ÁVILA no excerto a seguir:

Vale ressaltar que, quanto as taxas e contribuições (...) a arrecadação tem valores inexpressivos, isso quando estão regularizadas legalmente e quando são efetivamente cobradas. Dessa forma, percebe-se que, mesmo com competência e com relativa autonomia tributário, os municípios possuem impedimentos estruturais e limites fiscais que obstaculizam a formação de receita própria e perpetuam a dependência financeira! (ÁVILA, 2016, p. 259).

No que diz respeito às cidades de médio e grande porte, as questões acima levantadas acabam assumindo uma menor relevância em contexto a maior robustez administrativa de seus governos, e a uma maior base de contribuintes em potencial, e por isso esses municípios conseguem organizar uma máquina tributária com maiores mecanismos para coletar tributos e gerar receita municipal própria em maior escala. Ainda assim, esta capacidade é limitada porque os tributos que os municípios podem arrecadar são majoritariamente baseados em apenas dois impostos, o IPTU e o ISS.

Importante destacar que nos últimos anos as dificuldades dos municípios para coletar tributos têm sido amenizadas com o processo de informatização do sistema tributário e das formas de pagamento, evolução que tem ajudado a automatizar a cobrança de tributos sofre os fatos que geram o direito arrecadatório, assim como a fiscalização destes.

Outro fator contemporâneo a ser levado em conta no cenário em debate, refere-se ao modelo de federalismo fiscal adotado pelo país, o que entre outros aspectos, corrobora para a configuração dos elementos antes destacados. No Brasil, o seu regime fiscal tenta se equilibrar sob uma orientação competitiva¹² e cooperativa de federalismo, o que significa dizer que ao mesmo tempo em que Estados e Municípios criam estratégias fiscais próprias para atrair investimentos e prestar serviços públicos, eles também são condicionados a partilharem entre si as rendas tributárias auferidas em seus respectivos territórios.

Mas diante de um país fortemente marcado por desigualdades regionais, com áreas de grande dinamismo econômico frente a regiões de baixa densidade produtiva, temos estados e municípios com maiores chances de produzir renda do que outros, o que implica em desequilíbrios no regime de partilha. O maior dinamismo econômico

¹² O modelo competitivo tem suas origens na economia política da década de 1950 nos EUA, tendo em Charles Tiebout (1956) a contribuição teórica sobre gastos públicos locais. O modelo de Tiebout utiliza a imagem do mercado como paralelo à vida política, de modo que os governos subnacionais devem, por um lado, buscar oferecer o melhor serviço público como se o eleitor fosse também um consumidor, e, por outro lado, competir entre si não só para ampliar o leque de escolhas dos cidadãos, como para aumentar a eficiência do setor público (ENAP, 2018, p. 25).

de alguns, é, contudo, reflexo da organização geoeconômica do país, em que porções do seu território concentram atividades econômicas de maior valor agregado, enquanto as demais unidades federadas contribuem de outras maneiras, como na oferta de energia, matéria prima e mesmo na disponibilização de mão de obra às áreas com maior dinamismo econômico. Esta relação entre regiões pode também ser inferida pelos ensinamentos de Moreira (2012) acerca da formação espacial brasileira ocorrida no último século:

A lei do desenvolvimento desigual e combinado passa então a reger a nova formação, progressivamente desigualando e invertendo a forma das relações espaciais até então existente. O centro do comando assim se desloca do campo para a cidade, das diferentes regiões para o sudeste e das indústrias regionais para as indústrias nacionais concentradas em São Paulo, assim se reorientando a regulação e o ordenamento espacial no interior da formação. (MOREIRA, 2012, p.16).

E o conjunto do país, incluindo as áreas menos dinâmicas, contribuem enquanto áreas de consumo dos bens e serviços produzidos nas regiões de maior dinamismo. Importante compreender ainda que esta organização geoeconômica de país decorre de uma estratégia conduzida pelo Estado brasileiro para integrar territorialmente regiões antes isoladas e com elas formar um mercado nacional único, mas que por aspectos do capitalismo periférico do Brasil, acaba por se constituir de forma bastante desigual também do ponto de vista territorial, cabendo então a União o papel de neutralizar ou amenizar tais desigualdades.

É a partir deste princípio em que se fundamenta a ideia do federalismo cooperativo, que considera que o conjunto da riqueza produzida e arrecadada no país em forma de tributos seja distribuída com todos os entes que formam a federação, pois ele deve ser entendido como o resultado do dinamismo conjunto de todas as unidades que formam o país, e não de um esforço individual de um ou outro ente federal.

Portanto, com base no acordo amparado na ideia da cooperação federal, deve-se entender como sendo uma ação legítima a União transferir parte da renda tributária coletada nos estados e municípios mais ricos para aqueles com menor dinamismo econômico. É sob essa perspectiva que a máquina fazendária da União e

dos Estados-membros se organizam, concentrando a arrecadação para depois distribuir parte desse montante na forma de repasses aos municípios.

Ao se associar as características e fatores supramencionados, têm-se uma outra perspectiva no que diz respeito à concentração tributária na União, o que em um primeiro momento pode arrefecer a visão de que este ente haja de forma proposital para sufocar a vida financeira dos municípios. Do lado dos entes municipais, também se arrefece a ideia de que eles sejam “dependentes” financeiramente da União, no sentido de que eles sejam assim por uma questão de simples escolha e incapacidade administrativa. O que se pode observar com esse leitura é que a dependência dos municípios é relativa, porque em grande medida ela decorre de estratégias para organizar a máquina fazendária do país de modo a otimizar custos e benefícios para fiscalizar, coletar e distribuir as receitas tributárias.

Embora já se tenha dito que a dependência dos municípios pode ser relativa, a depender da ótica com que se avalia este cenário, será avaliado no tópico em sequência a distribuição geográfica dos municípios que estão nessa situação. O objetivo deste movimento é a de registrar graficamente tal condição, visto que a sua espacialização em sobreposição a outros temas a serem discutidos podem revelar algumas correlações que motivam essa dependência de parte das municipalidades.

3.3. Uma geografia das capacidades econômicas, de arrecadação tributária e dependência dos municípios

No capítulo anterior foi discutida a influência que o sistema tributário e a organização espacial da economia nacional exercem sobre as condições financeiras dos municípios brasileiros. Naquele momento, foi pontuado que a arrecadação tributária do país privilegia ainda hoje a União como entidade que centraliza e distribui a renda tributária com os demais entes federativos; assim como foi argumentado que a concentração geográfica das atividades econômicas gera desequilíbrios no que diz respeito às oportunidades de geração de receitas tributárias entre os municípios.

No presente capítulo será mais bem detalhado os fatores supracitados de modo a evidenciar como que eles acabam corroborando à situação de dependência econômica dos governos municipais, pois somados, influenciam no desempenho do papel federativo dos governos municipais, como poderá ser inferido pelas análises apresentadas em sequência.

3.3.1. A espacialidade da economia brasileira e de seus municípios

A condição financeira do conjunto dos municípios está fortemente associada à distribuição das atividades econômicas pelo território brasileiro. Há uma forte correlação espacial entre regiões economicamente mais dinâmicas e a presença de municípios que dispõem de mais recursos públicos para cumprirem com as suas obrigações institucionais; assim como o oposto também é uma tendência, em que regiões deprimidas economicamente tendem a sediar municípios com prefeituras que enfrentam dificuldades para atender as demandas da população local.

No entanto, o nível de atividades econômicas do território decorre majoritariamente por dinâmicas macroeconômicas, das quais os municípios individualmente detêm pouco controle para alterar a rigidez de suas estruturas, que em certa proporção foram sedimentadas pela força dos eventos históricos. O Brasil ainda convive com disparidades no nível desenvolvimento econômico entre as macrorregiões do país, cujos desdobramentos geraram no decorrer do último século

uma relação de centro-periferia entre elas, em que o sudeste – encabeçado pelo Estado de São Paulo - se posicionou como o centro geoeconômico do território nacional, enquanto as demais regiões, em especial o nordeste, teve o seu desenvolvimento retardado e subordinado à força econômica da primeira. Os autores Théry e Mello (2004) ao analisarem cartograficamente essas disparidades, destacam a configuração rara do caso brasileiro no mundo, conforme descrito no seguinte excerto do livro *Atlas do Brasil*:

As diferenças são tão nítidas (**entre as regiões brasileiras**), e as relações de subordinação tão fortes, que se pode dizer que o Brasil é um dos raros países do mundo a possuir colônias dentro de suas fronteiras; outro caso comparável era da URSS, que hoje perdeu essas articulações e não existe mais como unidade. Não se pretende ir demasiado longe na analogia, mas é verdade que as diferenças de nível de desenvolvimento dentro do país são extremamente fortes, bem maiores que na Europa e na América do Norte ou qualquer outro lugar da América Latina. (Théry e Mello, 2004, p.234, grifo nosso)

Este cenário em nível nacional tem influência seminal nas diferenças de vitalidade econômica observadas de forma geral entre os municípios da porção norte e sul do país, como se detalhará mais à frente. Nesse sentido, é relevante ressaltar algumas especificidades da dinâmica geográfica da economia nacional, para que se possa de antemão entender que parte dos problemas de dependência econômica dos governos municipais decorre no contexto destes cenários, cujos fenômenos sociais e econômicos correlatos extrapolam os limites locais ao se estabelecerem como questões regionais.

3.3.2. A densidade econômica e atividades econômicas predominantes

Com base na perspectiva anterior, uma primeira constatação a ser feita é que os fatores dinâmicos da economia brasileira são expressivamente concentrados territorialmente. É essa realidade que produz uma federação com fortes desequilíbrios entre os seus entes federativos, considerando que uma pequena parte deles detém certo privilégio de sediar em seus respectivos territórios um maior número de atividades econômicas ou que sejam de maior valor agregado; enquanto a maioria

das outras unidades territoriais tendem a abrigar atividades de menor peso ou com distribuição territorial mais rarefeita.

Mapa 10 - Densidade econômica do PIB municipal em 2017



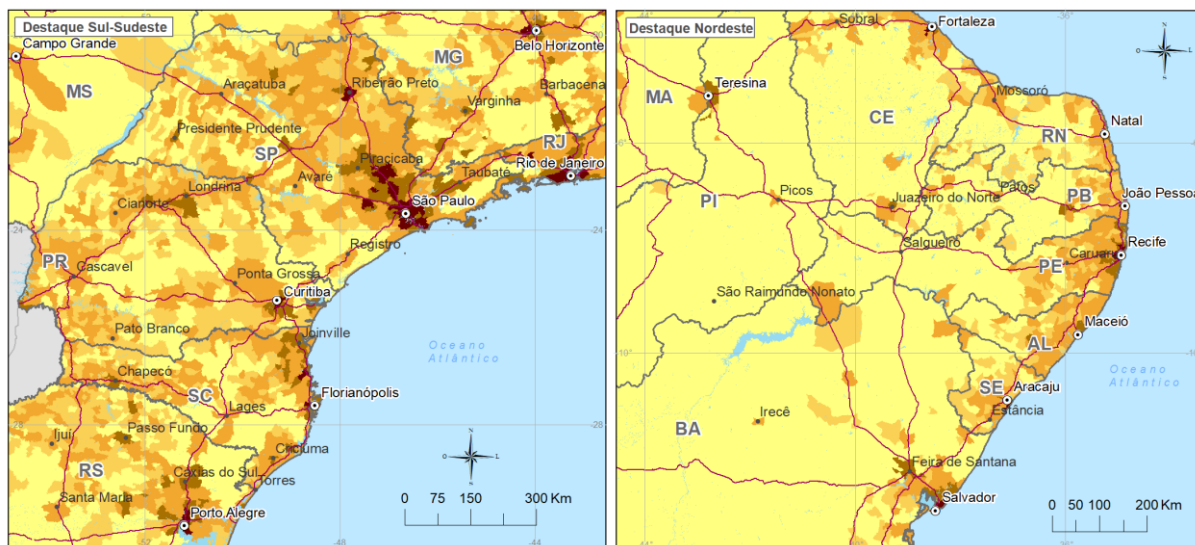
Fonte: IBGE, 2018. Mapa elaborado pelo autor.

O Mapa 10 reflete em parte este cenário ao apresentar a densidade econômica do território brasileiro com base nos dados do PIB de 2017 dividido pela área territorial dos municípios. Naquele ano, a mediana de riqueza produzida pelo conjunto dos municípios era de aproximadamente R\$ 410 mil reais por quilômetro quadrado, valor que se aproximava da classe de menor densidade e que engloba 56%

dos municípios.

Das primeiras impressões possíveis de serem observadas, está à tendência de convergência de uma maior densidade econômica para a faixa litorânea leste; assim como uma diferença marcante entre as porções norte e sul do país, com esta última sediando municípios mais densos economicamente. As regiões de maior densidade de PIB por área territorial em geral compreendem os municípios cujas atividades econômicas de maior relevância são as industriais (extrativa e de transformação) e as de comércio e serviços (excluindo a administração pública), justamente os setores da econômica com maior valor agregado em sua realização. Por outro lado, as áreas amareladas do mapa tendem a abrigar os municípios cujas economias locais são mais dependentes da administração pública ou da produção agropecuária. Esta última, apesar de ser extensiva em área ocupada, possui menor valor agregado por quilômetro quadrado produzido.

Mapa 11 - Destaque macrorregional para o Mapa 10

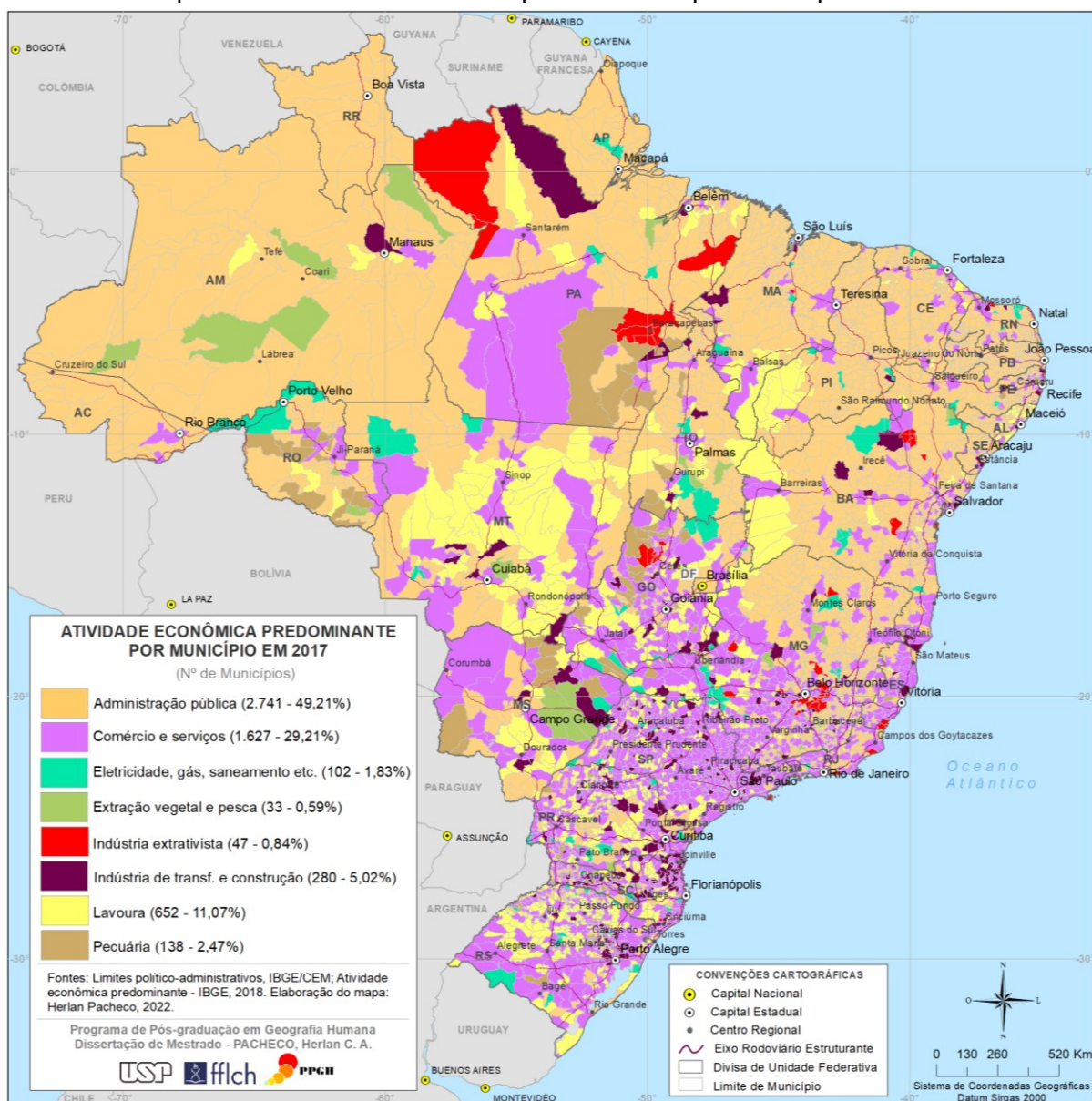


Importante contextualizar que a economia brasileira está fortemente centrada no setor terciário – que compreende as atividades ligadas a comércio e serviços, que se subdividem em uma miríade de negócios, variando das mais simples às mais complexas. Com peso menor aparecem em sequência as atividades do setor secundário – como as indústrias de transformação e extração, e, por último, o setor primário – que engloba agricultura, silvicultura e agropecuária, que apesar do

crescimento observado nas últimas décadas, contribui pouco para o total do PIB nacional. De acordo com o Banco Mundial, no ano de 2021, esses setores e seus subsetores agregados representavam, respectivamente, 62,9%, 17,7% e 5,9% do PIB do país naquele ano, e com valores próximos a estes também nos anos anteriores.

Esses números ajudam a explicar o porquê de regiões e municípios predominantemente agrícolas, mesmo aqueles mais orientados à produção de *commodities* visando o mercado internacional, tenderem a apresentar uma menor relação de densidade econômica, mesmo que a área territorial deles seja maior que a média dos demais.

Mapa 12 - Atividade econômica predominante por município em 2017

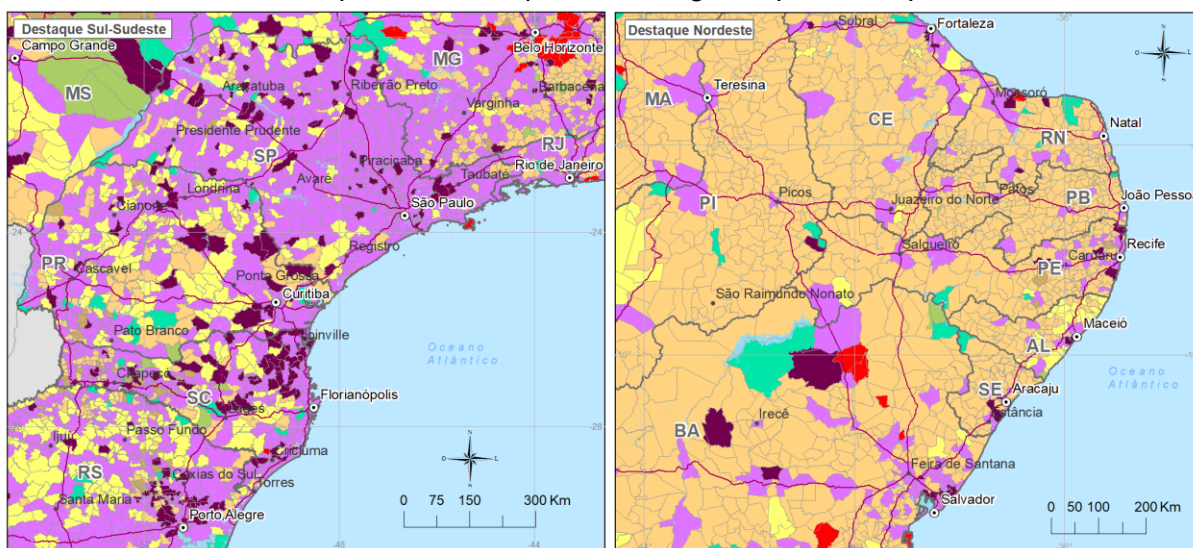


Fonte: IBGE, 2018. Mapa elaborado pelo autor.

Complementando o destaque para as participações do PIB por setor, outra maneira de qualificar a espacialidade da economia dos municípios é observar a miríade de atividades econômicas que podem predominar por unidade territorial. De acordo com os dados do IBGE para o PIB do ano de 2017, em quase 49% das cidades brasileiras – o que correspondia a 2.726 municípios – o setor público foi a principal base da economia local com atividades relacionadas à administração, defesa militar, seguridade social e saúde e educação pública, podendo eles ser de ordem federal, estadual e principalmente municipal. No Mapa 12 acima é possível observar que esses municípios prevalecem no interior das regiões norte e nordeste do país.

Nessas localidades, a menor presença de outros fatores dinâmicos com origem no setor privado acaba ressaltando a estrutura administrativa dos governos municipais como principal agente econômico local, em especial pelos empregos gerados, cuja massa salarial recebida pelos funcionários públicos em somatório com aqueles recebidos pelos aposentados do INSS é a principal fonte de injeção de renda no tecido econômico da cidade, permitindo que o pequeno comércio local possa existir.

Mapa 13 - Destaque macrorregional para o Mapa 12



Se nas regiões anteriores a administração pública é a atividade predominante entre os seus municípios, nas regiões sul e sudeste o comércio e a prestação de serviços são os principais dinamizadores das economias locais. No país essas atividades são as principais em 1.627 unidades municipais, o que equivalia em 2017

a 29,21% do total dos municípios. Independentemente do tamanho populacional desses lugares, e mesmo que haja em parte deles atividades industriais importantes, a expressividade numérica de estabelecimentos comerciais e de serviços é significativa a tal ponto que tende a atenuar a relevância industrial eventualmente presente. Esse cenário pode ser observado em regiões tradicionalmente industriais do país, como em municípios da cidade-região de São Paulo¹³ ou na região do sul fluminense.

Interessante notar ainda que nos 280 municípios do país em que a indústria de transformação e construção se posiciona como a atividade econômica predominante, se localizam em sua maior parte fora das regiões ou municípios que em nosso imaginário geográfico são pensados como os mais industriais do Brasil. É, contudo, em municípios de menor porte populacional das regiões sul e sudeste em que esta atividade acaba assumindo um maior protagonismo no cenário econômico local. Esse fenômeno pode ser em parte explicado pelo movimento observado nas últimas décadas de emigração de plantas industriais da Região Metropolitana de São Paulo – mas também de outras grandes cidades do Sudeste – para municípios do interior, em que a presença de infraestrutura e valor da terra mais baixo, tornou municípios de menor porte propícios a receberem atividades industriais relevantes.

Importante também considerar que as atividades em questão abarcam em grande medida as indústrias que produzem bens intermediários ou finais de consumo, como alimentos, vestuário, eletrônicos, automóvel e outros insumos manufaturados necessários às cadeias produtivas e ao consumo doméstico. Por conta da natureza mais elaborada desses produtos, o valor final de sua produção e comercialização tende a ser maior, o que para os municípios que sediam esse tipo de atividade pode representar maiores oportunidades de arrecadação e repasses tributários.

Por sua vez, a agricultura enquanto atividade econômica principal mostra-se

¹³ A cidade-região de São Paulo compreende as aglomerações urbanas articuladas pela capital paulista – entre elas as de São José dos Campos, Santos, Campinas, Sorocaba e Piracicaba. São caracterizadas pelo intenso fluxo de trocas entre elas em uma escala macrorregional, potencializado pela existência de redes informacionais e de infraestrutura que aumentam a conectividade entre as suas centralidades. Trata-se da principal região industrial do país e é habitada por mais de 30 milhões de habitantes.

geograficamente concentrada especialmente em municípios do Estado do Mato Grosso, da região do Matopiba¹⁴ e no interior do Rio Grande do Sul e de Alagoas. Esses municípios, que em 2017 eram 652 e representavam 11,07% do total do país, estão não coincidentemente localizados em regiões produtoras de *comodities* agrícolas, como soja, milho, cana de açúcar ente outros tipos de lavouras geralmente direcionados ao mercado internacional.

Já a atividade pecuária, também ligada ao setor primário, não apresenta uma concentração geográfica tão evidente quanto a primeira, e isso talvez se explique pela dispersão que este setor tem em boa parte do país, mas chama a atenção a sua predominância em alguns municípios do sudeste do Estado do Pará – ligados à produção de gado de corte – e ao arco do desmatamento da Amazônia; e nos municípios do oeste catarinense, onde a suinocultura e a avicultura são atividades importantes e que abastecem as indústrias de processamento de carne dos municípios vizinhos, cuja produção é em parte direcionadas à exportação.

3.3.2.1. O PIB municipal bruto e *per capita*

O Produto Interno Bruto dos Municípios também é um indicador econômico que ajuda a avaliar o nível de intensidade das oportunidades econômicas distribuídas pelo território brasileiro, e que indiretamente tende a colaborar com a formação de receitas dos governos municipais. Em teoria, quanto maior o PIB de um município, maior também tende a serem as fontes de geração tributária para o fisco municipal, como também poderão ser maiores os repasses federais e estaduais constitucionais obrigatórios aos municípios no que tange a sua cota parte em tributos coletados pelos entes citados, como o Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), Imposto de renda (IR), Imposto Industrial (IPI), entre outros.

¹⁴ O Matopiba é um acrônimo das iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia e compreende a porções territoriais vizinhas desses estados que foram impactadas pela expansão da fronteira agrícola, sediando na atualidade extensas fazendas de produção de grãos dedicados especialmente ao mercado externo.

O IBGE divulga anualmente os dados do PIB municipal de dois anos anteriores, e em 2019, o total de novas riquezas econômicas produzidas no conjunto dos municípios brasileiros foi na ordem de 7,4 trilhões de reais e equivalia também ao PIB total do país. No mesmo ano, o município com o menor PIB municipal foi Santo Antônio dos Milagres, no Piauí, com cerca de 15,5 milhões de reais; enquanto a cidade de São Paulo era previsivelmente o maior, perfazendo sozinha 763 bilhões de reais neste indicador, seguido pelo Rio de Janeiro com 354 bilhões, e Brasília com 273 bilhões. A mediana do PIB do conjunto dos municípios brasileiros naquele ano foi de 191 milhões de reais, e havia aproximadamente 2.785 unidades municipais que tiveram um PIB abaixo desta mediana em 2019.

Para melhor analisar esses dados, a Tabela 2 apresenta cinco intervalos do PIB municipal e os compara pelo número de municípios e pelo total da população situados nesses intervalos. Por esta breve comparação é possível ter um panorama inicial dos desequilíbrios econômicos existentes entre as unidades municipais do país, conforme reflexões feitas no início do capítulo.

Tabela 2 - PIB municipal em 2017 por faixas e população

PIB municipal por faixa	Soma PIB por faixa (em mi)	% do PIB 2019	Nº de municípios	Nº de municípios (%)	População 2019 por faixa (em mi)	População 2019 por faixa (%)
de R\$ 15.515,27 mi a R\$ 250 mi	363.239.522.570,00	4,92	3.244	58,24	27.477.587	13,08
de R\$ 250,01 mi a R\$ 500,01 mi	316.220.368.606,00	4,28	904	16,23	17.840.473	8,49
de R\$ 500,01 mi a R\$ 1 bi	418.992.572.356,00	5,67	594	10,66	18.623.499	8,86
de R\$ 1,01 bi a R\$ 10,00 bi	2.047.208.415.717,00	27,71	712	12,78	62.340.062	29,66
de R\$ 10,01 bi a R\$ 763,805 bi	4.243.470.120.746,00	57,43	116	2,08	83.865.504	39,91
Total geral	7.389.130.999.995,00	100,00	5.570	100,00	210.147.125	100,00

Fonte: IBGE, 2021. Tabela elaborada pelo autor.

Importante notar que enquanto apenas 116 municípios brasileiros com PIB municipal maior que 10 bilhões de reais respondiam por aproximadamente de 57% do indicador em nível nacional, na faixa que compreendia os municípios com PIB menor que 250 milhões de reais, estavam 3.244 municipalidades, que juntos não chegavam a perfazer nem 5% do total do PIB naquele ano. Em uma leitura mais direta, equivale a dizer que quase 60% do PIB do país era produzido em cerca de 2% dos municípios brasileiros. Esses números mostram o quão concentrado territorialmente está a economia brasileira.

Obviamente, é importante relativizar tais números pelo número de habitantes compreendido por cada faixa de PIB considerado. Mesmo assim, observa-se um descompasso entre a distribuição populacional e o montante de riqueza produzido, considerando que algumas regiões do país têm uma concentração de riquezas que é proporcionalmente maior do que o seu montante populacional, sugerindo que ali pode haver maiores oportunidades de emprego ou renda para os seus habitantes em comparação ao restante do país.

Nos 116 municípios com PIB maior que 10 bilhões de reais em 2019, embora estivessem residindo neles cerca de 40% da população brasileira, o total do PIB produzido por eles era em torno de 57%, o que demonstra que haveria um “excedente” de participação no indicador em 17%. Por outro lado, os 3.244 municípios da menor faixa de PIB, detinham um “déficit” de 8% em sua participação proporcional no indicador econômico.

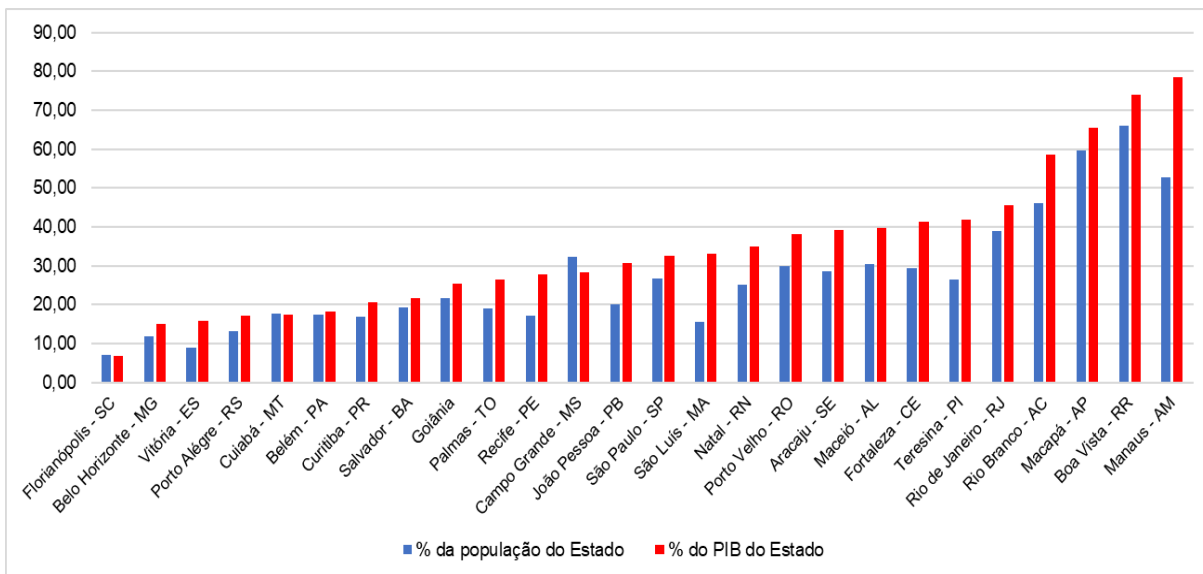
Obviamente, os dados do PIB observados isoladamente não dizem muito se um governo municipal tende a ter um orçamento público mais confortável para financiar as suas obrigações perante a população. É verdade que municípios mais populosos tendem a ter um PIB mais elevado, em especial porque atividades mais urbanas contribuem de maneira mais intensa para a formação desse indicador.

Nesse sentido, para que se tenha uma interpretação mais apurada se o montante de riqueza produzido em uma localidade pode representar uma vantagem potencial aos cofres do município, é importante relativizar o seu total pela população municipal. Esta relação chegará a um cenário mais representativo, ainda que limitado, sobre o potencial orçamentário dos governos locais e do nível de autonomia econômica e administrativa deles.

O Gráfico 3 apresenta o nível de participação do PIB das capitais em relação ao total do PIB municipal para o seu respectivo estado. É comparado ainda o quanto que a população das capitais representa percentualmente do total da população estadual. Estas medidas são importantes para também considerar o nível de distribuição das riquezas produzidas entre municípios de um mesmo estado, pois além das desigualdades macrorregionais, elas também podem estar presentes dentro dos territórios estaduais. Geralmente, as cidades capitais e suas áreas metropolitanas

concentram uma parte considerável dos fatores dinâmicos daquele estado, muitos deles dinamizados pela própria presença da estrutura governamental estadual e federal naquela cidade. Esta configuração tende a favorecer que as cidades-capitais possuam um maior potencial de arrecadação tributária frente aos municípios do interior.

Gráfico 3 - Participação das capitais no PIB e população dos estados em 2019 (%)



Fonte: IBGE, 2021. Gráfico elaborado pelo autor.

Observando as barras do Gráfico 3, é possível identificar que em grande parte das capitais do país a participação delas no total do PIB estadual é proporcionalmente maior que a participação de sua população em relação ao total estado. As exceções acontecem apenas em Santa Catarina, em que Florianópolis detém uma porcentagem do PIB (6,79%) em proporção quase semelhante à participação de sua população (6,99%) em nível estadual; no Mato Grosso, em que Cuiabá apresenta uma proporção PIB e população de 17,33% e 17,58%, respectivamente; seguido ainda do Mato Grosso do Sul, em que Campo Grande apresenta a menor proporção PIB/população, com 32,24% e 28,27%, respectivamente.

No caso catarinense, é relevante destacar que a sua capital compartilha o seu protagonismo urbano com outras cidades do interior mais populosas e economicamente tão desenvolvidas quanto a capital, como é o caso da cidade de

Joinville, a mais habitada de Santa Catarina. Já os estados mato-grossenses têm em comum o fato de que os seus maiores ativos econômicos, que é a pecuária e agricultura, estarem localizados em municípios do interior, condição que atenua o protagonismo econômico de suas cidades-capitais.

Chama a atenção, contudo, a situação do Estado do Amazonas, em que a sua capital, no caso Manaus, corresponda sozinha a 78,5% do total do PIB municipal de seu estado, ainda que o seu número de habitantes represente quase 52% do total da população amazonense. Em grande medida esta desproporção aconteça pelo peso econômico das indústrias da Zona Franca de Manaus na economia amazonense e mesmo nacional, considerando o fato dela ser o terceiro maior PIB industrial do país.

Destaca-se ainda a concentração econômica e populacional nas capitais dos estados do Amapá, Roraima e do Acre. A população diminuta desses estados (menor que 1 milhão de hab.) pode ser a explicação por traz desse protagonismo exagerado, associado ainda a fraqueza ou inexistência de uma rede urbana que possa aumentar o nível de centralidade urbana das cidades localizadas no interior.

Importante ainda avaliar a participação do total do PIB dos municípios que integram as regiões metropolitanas das capitais, para o caso daquelas que existem esse arranjo político. Como os municípios metropolitanos representam um extravasamento da dinâmica urbana das cidades-capitais, também podendo sediar fatores econômicos que potencializam o peso das economias das capitais estaduais frente ao restante do Estado. Dentre as 26 capitais estaduais do país, oficialmente, 23 possuem regiões metropolitanas, mas no caso de Manaus e Boa Vista, não é observado nelas uma aglomeração urbana intermunicipal de fato, e por isso elas não foram consideradas na avaliação em sequência.

Na Tabela 3 é possível observar que mesmo ao incluir os municípios metropolitanos a tendência apresentada no Gráfico 3 anterior se manteve em grande medida, confirmando que na maioria dos casos as áreas metropolitanas geram uma maior parcela do PIB estadual em comparação ao percentual da população do estado que reside em seu perímetro.

Tabela 3 - Proporção do PIB e da população metropolitana no total da Unidade Federativa

REGIÃO METROPOLITANA (RM)	DIFERENÇA % PIB - POP	% PIB RM UF	% POP RM UF	PIB da RM R\$	POP da RM	PIB da UF R\$	POP UF
Recife - PE	19,24	61,92	42,69	122.517.673.725,00	4.079.575	197.853.378.467,00	9.557.071
Fortaleza - CE	18,19	63,15	44,97	103.299.759.099,00	4.106.245	163.575.327.186,00	9.132.078
Salvador - BA	15,45	41,87	26,42	122.780.193.108,00	3.929.209	293.240.503.587,00	14.873.064
João Pessoa - PB	15,36	47,17	31,82	32.072.329.670,00	1.278.401	67.986.073.546,00	4.018.127
São Luís - MA	14,96	38,04	23,08	37.027.196.192,00	1.633.117	97.339.938.012,00	7.075.181
Maceió - AL	10,69	49,39	38,70	29.122.465.581,00	1.291.571	58.963.728.730,00	3.337.357
Palmas - TO	9,21	40,03	30,81	15.752.496.318,00	484.674	39.355.941.219,00	1.572.866
Porto Velho - RO	7,90	39,20	31,30	18.459.989.180,00	556.237	47.091.335.801,00	1.777.225
Aracaju - SE	6,96	48,78	41,81	21.797.463.515,00	961.120	44.689.482.883,00	2.298.696
Natal - RN	6,86	52,89	46,03	37.733.353.097,00	1.614.277	71.336.780.171,00	3.506.853
Belo Horizonte - MG	6,73	34,90	28,16	227.487.450.295,00	5.961.895	651.872.684.364,00	21.168.791
Curitiba - PR	6,62	38,58	31,97	179.948.392.577,00	3.654.960	466.377.036.425,00	11.433.957
São Paulo - SP	6,14	53,47	47,33	1.255.655.814.068,00	21.734.682	2.348.338.000.289,00	45.919.049
Vitória - ES	6,03	55,28	49,25	75.926.725.935,00	1.979.337	137.345.595.439,00	4.018.650
Porto Alegre - RS	3,59	41,74	38,15	201.391.867.957,00	4.340.733	482.464.177.468,00	11.377.239
Macapá - AP	2,74	79,16	76,42	13.850.597.395,00	646.323	17.496.661.074,00	845.731
Goiânia	1,07	38,31	37,24	79.937.720.736,00	2.613.491	208.672.491.707,00	7.018.354
Rio de Janeiro - RJ	-0,20	75,50	75,70	588.811.091.102,00	13.069.650	779.927.917.087,00	17.264.943
Belém - PA	-1,66	27,52	29,18	49.083.121.822,00	2.510.274	178.376.983.525,00	8.602.865
Florianópolis - SC	-1,75	15,14	16,89	48.927.253.423,00	1.209.818	323.263.857.407,00	7.164.788
Cuiabá - MT	-4,07	25,81	29,88	36.688.622.057,00	1.041.307	142.122.027.964,00	3.484.466

Fonte: IBGE, 2021. Tabela elaborada pelo autor.

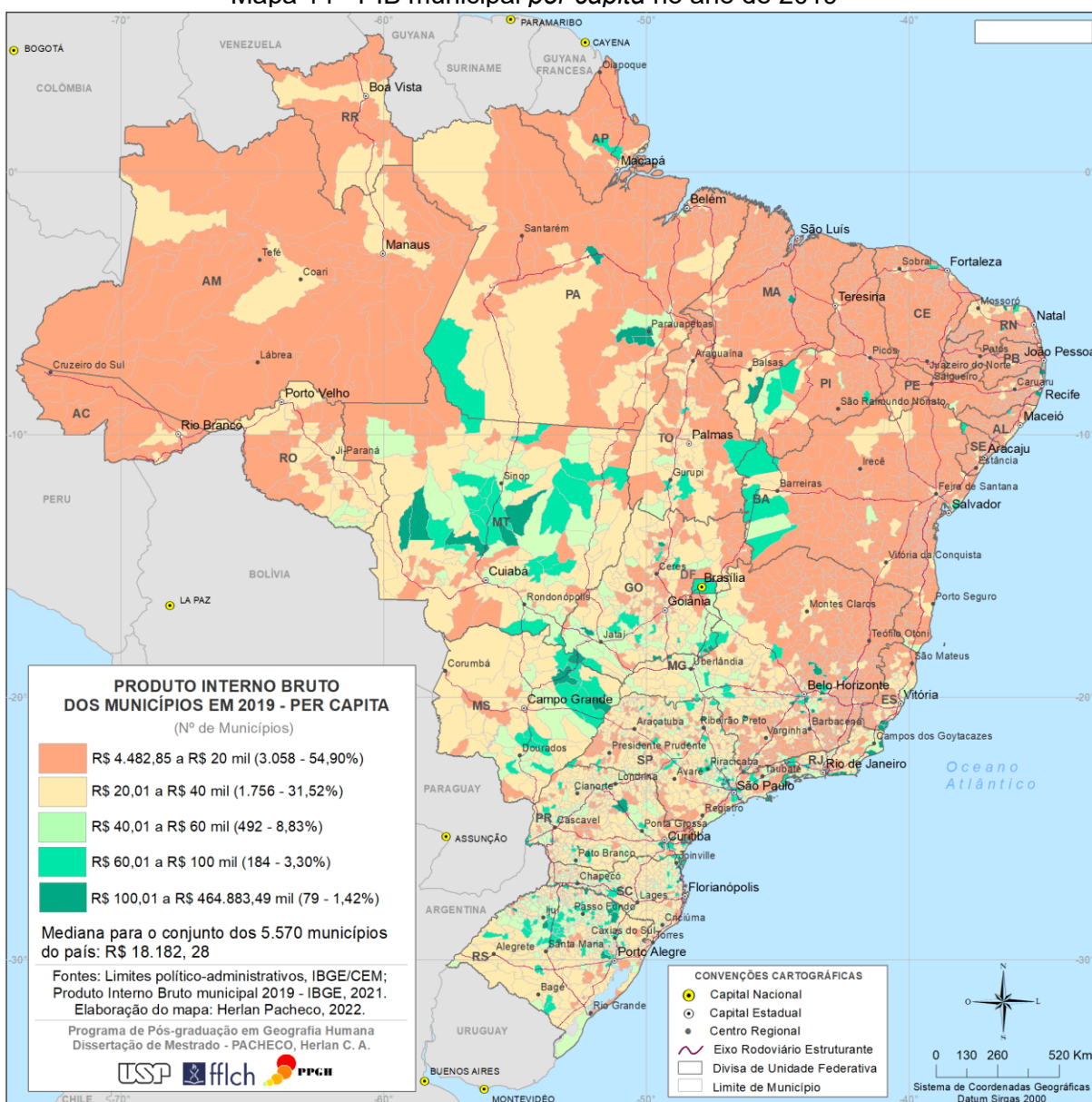
Os casos que apresentaram uma relação negativa entre PIB e população foram as metrópoles dos estados do Rio de Janeiro, Pará, Santa Catarina e Mato Grosso, o que sugere que no interior geográfico deles gerou-se uma quantidade de riquezas um pouco maior que a proporção de suas populações. Importante destacar que nessas unidades federativas há municípios que sediam ativos econômicos de relevância para as economias de seus respectivos estados, como é a exploração de petróleo para a economia fluminense e a extração de minérios na província mineral de Carajás para o Pará. A intensidade econômica dessas atividades, que são desenvolvidas fora ou longe das áreas metropolitanas, equilibra a importância econômica entre municípios metropolitanos *versus* municípios do interior.

Por outro lado, a Tabela 3 também corrobora que em alguns deles há um descompasso excessivo da relação entre as variáveis consideradas (coluna Diferença % PIB – POP). É o caso das metrópoles do nordeste, em especial as de Fortaleza, Recife e Salvador, cujos municípios metropolitanos apresentam uma concentração econômica expressiva em relação aos demais municípios de seus estados. A presença de atividades industriais nos municípios metropolitanos – como o Polo

Industrial de Camaçari para a Bahia e o Porto de Suape para Pernambuco – faz com que essas regiões tenham os seus PIBs magnificados em comparação aos municípios do interior com perfil mais rural e mais dependentes do setor público e agropecuário.

Os dados anteriores indicam que no âmbito da maioria dos estados considerados, potencialmente haverá um “excedente” de arrecadação tributária nessas áreas metropolitanas em comparação aos municípios do interior. Essa relação sugere que uma parte desses municípios não conseguirá formar renda tributária suficiente para compor as suas receitas orçamentárias próprias, o que potencialmente aumenta a dependência deles por transferências constitucionais.

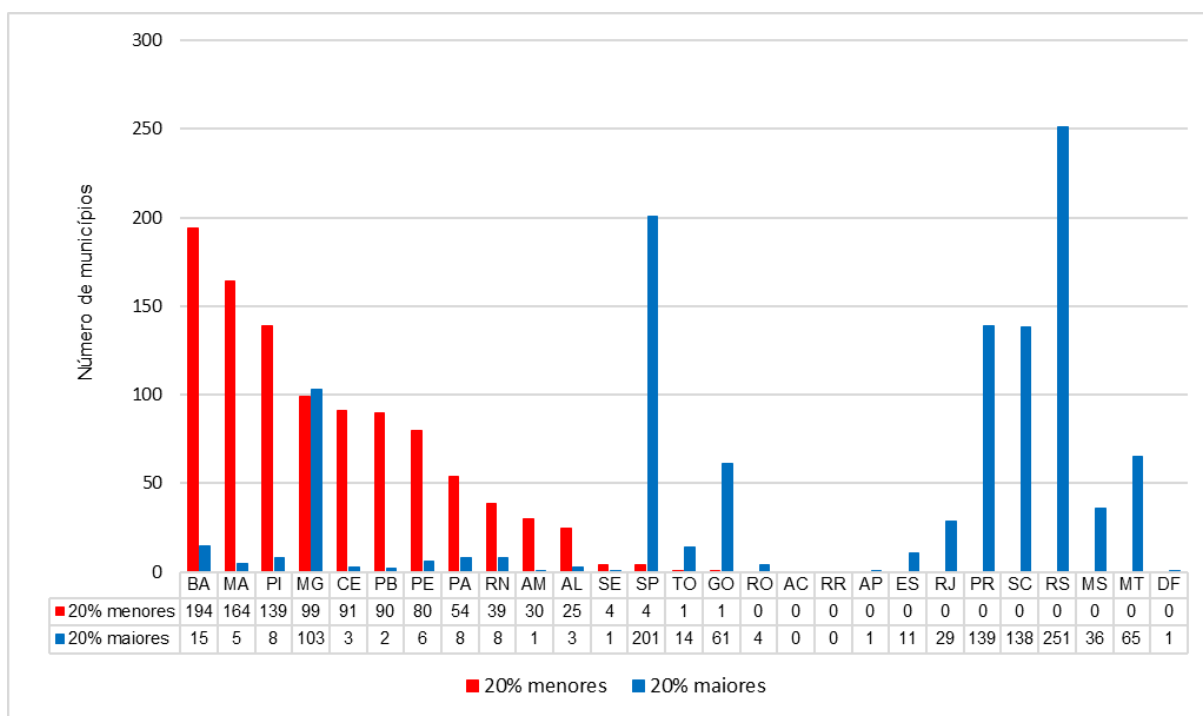
Mapa 14 - PIB municipal *per capita* no ano de 2019



Fonte: IBGE, 2021. Mapa elaborado pelo autor.

espacial entre municípios de atividade econômica mais rural ou da administração pública com aqueles municípios de PIB *per capita* mais baixo. A exceção ocorre em parcela dos municípios em que a agricultura de larga escala é mais intensa, como nos do Centro-Oeste, que associado ao menor porte populacional dessas localidades, acaba por elevar a média desse indicador relativo nessas regiões.

Gráfico 4 - PIB *per capita* municipal - os 20% menores e maiores por UF



Fonte: IBGE, 2021. Gráfico elaborado pelo autor.

Por meio do Gráfico 4 é possível ainda perceber que a maior parte dos municípios de menor valor estão concentrados majoritariamente nos estados da região nordeste do país, enquanto os 20% mais elevados localizam-se preferencialmente nos estados das regiões sul, sudeste e centro-oeste. Contudo, chama a atenção o caso do estado de Minas Gerais, que possui um número expressivo de municípios nas duas esferas consideradas. Grande parte dos municípios mineiros na esfera dos 20% de menor PIB está localizado na porção nordeste de seu território estadual.

Menciona-se ainda o caso do estado do Maranhão, em que 164 das suas 217 municipalidades figuram entre os de menor PIB *per capita*, o que equivale a

aproximadamente 75% dos seus municípios. Cabe mencionar que significativa parte dos municípios maranhenses possuem perfil econômico mais rural em que a agricultura de baixa escala ou de subsistência é uma alternativa econômica para uma parcela de sua população.

Como apontado no início do capítulo, os fatores dinâmicos da economia brasileira se distribuem de forma desigual pelo território nacional, condição que afeta diretamente a vitalidade econômica dos municípios, pois uma grande parte deles fica alheios e distantes das regiões que concentram as atividades com potencial de gerar maior valor agregado à economia local. Os dados do PIB em nível municipal trabalhados até aqui demonstram essa realidade, fato que aponta ainda para dificuldades que as cidades mais pobres economicamente terão para gerar e arrecadar tributos locais, aspecto que coloca os governos municipais dessas localidades em uma posição desconfortável frente à opinião pública e as forças econômicas que pregam uma diminuição do tamanho do Estado.

No próximo subtópico iremos explorar como as desigualdades econômicas do Brasil impactam no potencial de arrecadação de tributos municipais, explorando ainda o comportamento dos impostos nesses contextos, e dos repasses recebidos por eles.

3.3.3. Os tributos e o repasse de recursos constitucionais aos municípios

As rendas tributárias são as fontes de recursos monetários das quais os governos de qualquer esfera contam para constituir os seus orçamentos públicos, e a partir deles poderão financiar e manter a execução de suas obrigações com a população sob a sua esfera administrativa. Essas rendas têm origem no trabalho organizado dos habitantes situados em uma circunscrição territorial. No mundo moderno, trata-se de uma espécie de contrato social entre população e Estado, em que a primeira “cede” parte dos resultados econômicos do trabalho coletivo, para uma entidade – o Estado – que se compromete a estruturar e manter os mecanismos básicos necessários para a reprodução econômica e social dessa população, como os serviços públicos e a infraestrutura em seu território.

Os tributos, por sua vez, representam toda forma de origem de recursos instituídos pelo Estado sob um fato gerador e deve ser obrigatoriamente pago pelas pessoas físicas e pessoas jurídicas – denominado de contribuintes. Impostos, taxas e contribuições são genericamente denominados de tributos, mas cada um dele possui uma origem e finalidade diferente. O Quadro 1 em sequência sintetiza essas diferenças:

Quadro 1 - Os tipos de tributos

TIPO	CONCEITUAÇÃO
Imposto	Diferentemente da taxa e da contribuição, a sua cobrança não se destina a uma atividade estatal específica, sendo arrecadado em benefício de toda a coletividade, o que permite ao governo aplicar os seus recursos para custear qualquer tipo de atividade ou serviço público.
Taxa	Cobrado em razão do exercício do poder de polícia (fiscalização e punição) do setor público, ou pela utilização, potencial ou efetiva, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.
Contribuição	Divide-se em contribuição de melhoria ou contribuição social. A primeira é cobrada do contribuinte em função da valorização do seu imóvel pela execução de obras e serviços públicos que proporcionem melhorias na infraestrutura e nos serviços do município, como a Iluminação Pública. A segunda é cobrada para custear benefícios pagos a servidores, como a previdência social municipal.

Fonte: MEIRELLES, 1990. Quadro elaborado pelo autor.

De acordo com CASTRO (1999, p.213), as rendas municipais privativas dos municípios são aquelas legalmente pagas aos cofres municipais pelo poder impositivo do município aos contribuintes, como é o caso dos tributos; ou pela utilização de seus serviços e bens remunerados cobrados em forma de preços tabelados unilateralmente

pelo poder público, que é o caso da tarifa. Enquanto os tributos devem ser obrigatoriamente pagos pelos contribuintes, as tarifas são pagas somente quando o cidadão usufrui individualmente de algum serviço público prestado diretamente pelo governo ou indiretamente por concessionárias ou permissionárias, como o serviço de transporte público. Neste aspecto, conforme afirma MEIRELLES (1990, p.118), ela se distingue da taxa, pois esta visa custear serviços coletivos específicos em caráter obrigatório.

A Constituição brasileira de 1988 reconhece aos municípios o direito de instituir três impostos privativos, sendo eles o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos (ITBI), o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); e ainda Contribuições como a de Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP). É vedado ao município criar novos impostos, os quais só podem ser feitos por meio de lei federal, cabendo a municipalidade apenas o direito a regulamentar o valor mínimo e máximo a ser cobrado nos tributos constitucionalmente previstos.

Contudo, ainda que limite a criação de novos tributos, o reconhecimento é importante para que seja possibilitado ao município a realização do princípio da autonomia administrativa, que permite a ele decretar e coletar impostos de sua responsabilidade, assim como aplicar as rendas coletadas sem prévia autorização da União e dos Estados, sendo necessário, no entanto, que essa aplicação esteja prevista em lei orçamentária municipal.

Como já refletido anteriormente neste capítulo, os impostos supracitados são de fatores geradores que estão essencialmente sediados em áreas urbanas, condição que favorece em especial os municípios mais populosos e mais urbanizados, pois estes detêm uma maior base de contribuintes para os governos municipais tributarem. Por outro lado, torna-se um desafio aos municípios menos populosos e de perfil mais rural instituir e gerar renda tributária a partir desses tributos, o que potencializa que eles se tornem excessivamente dependentes de repasses da União e dos Estados.

Mas independentemente de os governos municipais ficarem dependentes ou não de repasses dos demais entes, a constituição brasileira também garante a eles o direito a participarem da renda auferida através de cota-partes na cobrança de

impostos estaduais e federais coletados de fatores geradores sediados nos territórios municipais. O Quadro 2 traz um resumo das principais cota-partes aos quais os municípios são beneficiados.

Quadro 2 - Cota-parte dos tributos transferidos aos municípios

TRIBUTO	COMPETÊNCIA	COTA-PARTE
ITR – Imposto sobre propriedade rural	União	50%
IR – Imposto de Renda ¹⁵	União	25%*
IPVA – Imposto sobre propriedade veicular automotivo	Estados	50%
ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços	Estados	25%

Fonte: CASTRO, 1998. Quadro elaborado pelo autor. *

Além das cota-partes dos impostos supracitados, a União e os Estados repassam aos municípios outros recursos cujos valores são de grande importância para que os governos locais possam formar as suas receitas orçamentárias, como o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – destinadas a pagar despesas educacionais, e o Fundo de Participação dos Municípios, ambas repassadas pela União; e ainda o Fundo de Participação dos Municípios em nível estadual. Essas fontes de repasse, para muitos municípios, são o principal ingresso de receitas aos cofres municipais, sem os quais seria impraticável a existência de uma parcela significativa das municipalidades do país.

A Constituição de 1988 também reconhece aos municípios brasileiros o direito a auferirem uma pequena parte dos resultados econômicos da exploração de bens

¹⁵ * 25% do imposto retido na fonte pago pelo Município, por suas autarquias e fundações.

minerários, dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural que acontecerem em seus territórios municipais, na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva. Para aqueles municípios que sediam ou são impactados por esses tipos de atividades em seus territórios, a transferência e recebimento desses recursos pode representar um significativo reforço aos orçamentos locais. Contudo, para o conjunto dos 5.570 municípios do país, dado o caráter pontual da exploração dessas atividades, são poucos aqueles que tendem a ser beneficiados significativamente por essas fontes de recursos.

Nos próximos parágrafos será avaliado o comportamento geográfico da arrecadação de alguns impostos e repasse de recursos constitucionais aos municípios. O objetivo desta abordagem é fazer uma observação espacial da distribuição dos montantes absolutos e relativos dessas fontes de recursos para se complementar as reflexões tecidas nos capítulos anteriores sobre a condição territorial dos municípios.

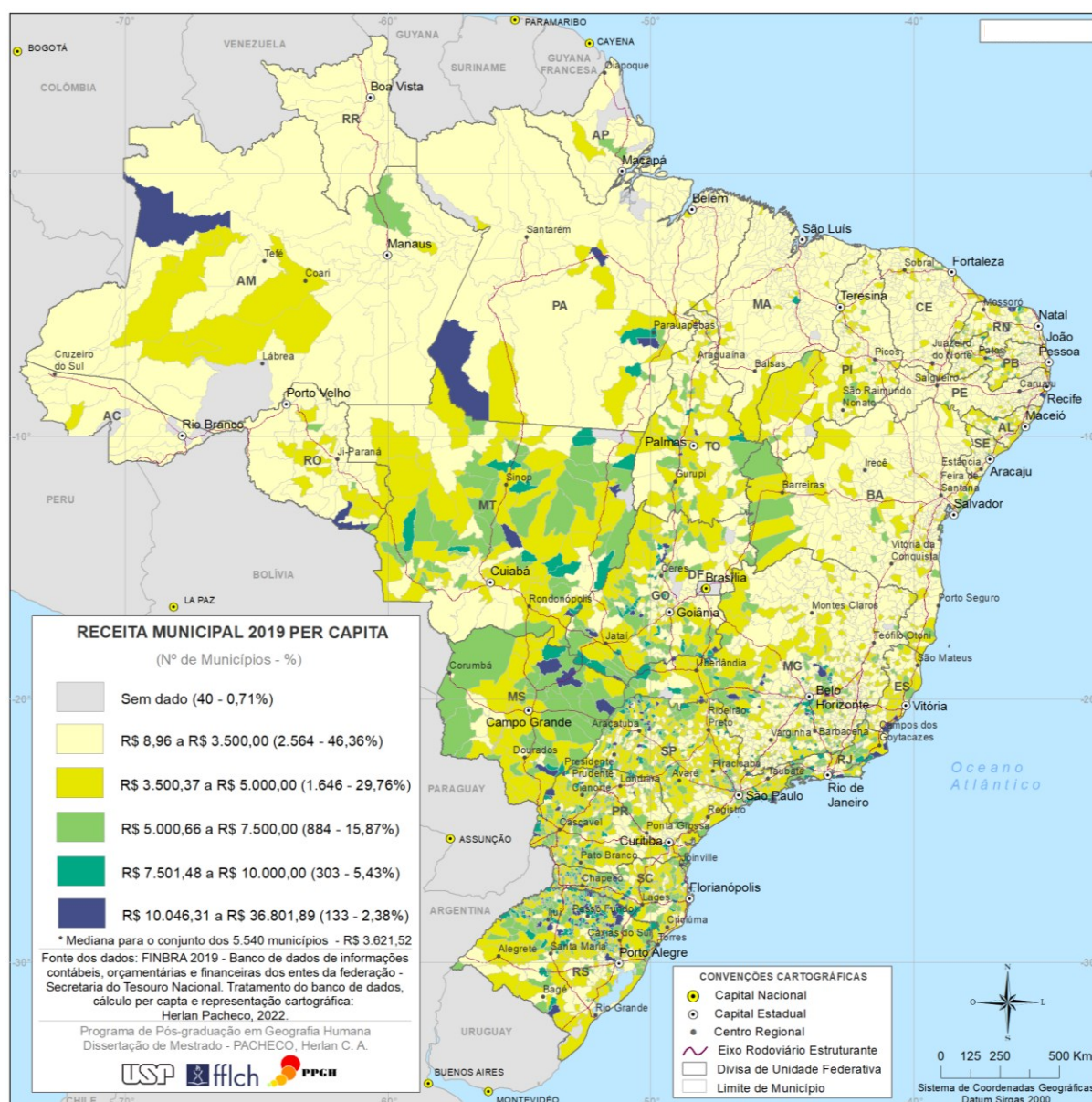
Para apoiar essas observações, estão sendo utilizados os dados compilados pelo Tesouro Nacional no Sistema de Finanças dos Entes da Federação – O FINBRA – sistema ao qual os municípios são obrigados a prestarem conta anualmente de suas receitas e despesas de um ano anterior. O banco de dados baixado do FINBRA (em versão Homologada) passou por alguns tratamentos, complementações e posteriormente foram georreferenciados com o objetivo de representá-los cartograficamente e interpretá-los espacialmente. Com exceção de 40 municípios, a maioria deles prestaram as suas informações há tempo ao FINBRA. O Distrito Federal não consta na base de dados e não foi considerado nas avaliações em sequência.

3.3.3.1. Total de receitas por município em 2019

Uma primeira ação possível de ser realizada com os dados do FINBRA foi o de calcular o total de receita a qual os governos municipais do país tiveram no ano de 2019. Esse total compreende tanto aquelas rendas tributárias geradas no próprio município – oriundas de tributos privativos – como também daquelas advindas de

fontes externas. A receita total de cada município pode ainda equivaler aos seus respectivos orçamentos públicos no que diz ao montante de receitas auferidas, e que são utilizadas para pagar as despesas da administração municipal. No ano considerado, o somatório dos valores das receitas totais dos governos de 5.530¹⁶ municípios contabilizou quase R\$ 758 bilhões de reais em todo o país. Esse valor corresponde a cerca de 10% do total do PIB municipal e do país contabilizado para o mesmo ano.

Mapa 16 - Receita municipal *per capita* em 2019

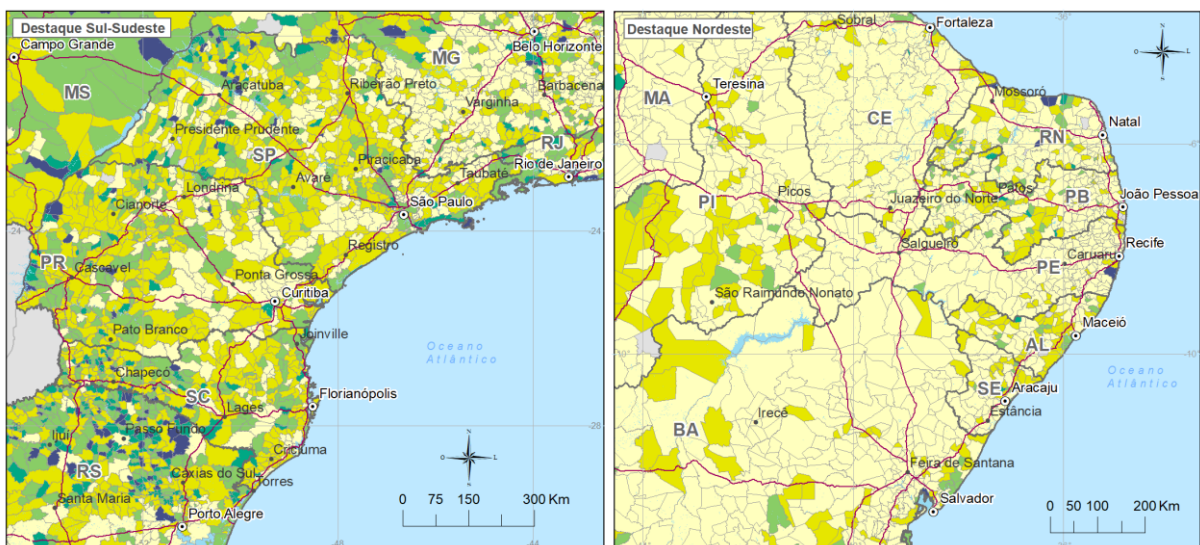


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Cálculos e mapa elaborados pelo autor.

¹⁶ Até o ano de 2021, 40 municípios ainda não havia regularizado a prestação de suas contas do ano de 2019 ao FINBRA, e por isso estão ausentes no banco de dados trabalhado nesta pesquisa.

Se esse total fosse igualmente dividido entre todos os municípios considerados, cada um de seus governos municipais teria administrado R\$ 137 milhões de reais de receita/orçamento no ano de 2019. Se o valor fosse ainda dividido igualmente entre a população total estimada para o país no mesmo ano – que foi de 210.147.125 habitantes – em média, o conjunto dos governos municipais teriam gastado menos que R\$ 4 mil reais (R\$ 3.621,52) com cada cidadão do país. A prefeitura com a maior receita total foi a do município de São Paulo, com cerca R\$ 66 bilhões de reais, seguido pelo Rio de Janeiro, com quase R\$ 30 bilhões e em terceiro lugar Belo Horizonte, com R\$ 12 bilhões de receita/orçamento. O Mapa 16 anterior e 17 em sequência apresentam a receita municipal *per capita* de 5.530 municípios do país.

Mapa 17 - Destaque macrorregional para o Mapa 16



Pelo mapa é possível observar que os municípios classificados no intervalo de menor receita *per capita* no ano de 2019 – ou seja, menor ou igual que R\$ 3.500,00 reais – estavam localizados principalmente nas regiões Nordeste e Norte do território nacional, com relativo destaque também para o Estado de Minas Gerais. Por outro lado, os municípios com maior receita *per capita* tendem a se localizar na região geoeconômica do centro-sul do país, aí abrangendo tanto as macrorregiões sul e sudeste, como também o centro-oeste. Esta última macrorregião, no entanto, destaca-

se visualmente com a presença de um expressivo número de municípios classificados entre os intervalos mais elevados do indicador.

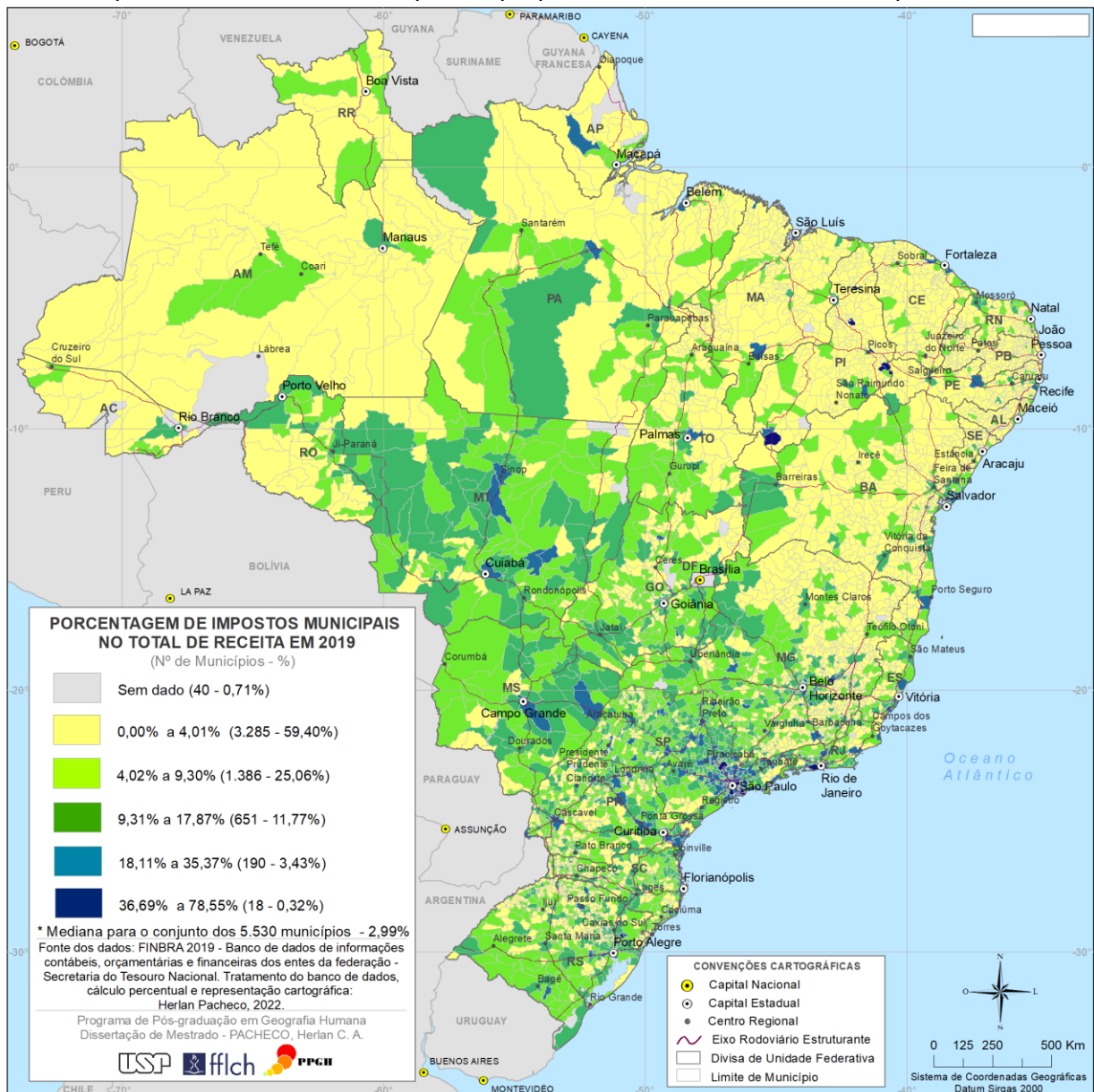
Apesar da diferença entre as macrorregiões mencionadas, os dados levantados demonstram que essa receita é relativamente baixa em todo o país, em que quase 97% dos governos municipais detêm um orçamento menor que R\$ 10.000,00 reais para ser aplicado a cada cidadão de seu município. Considerando todas as obrigações que um governo local é legalmente incumbido de prestar a população, pode-se inferir que as prefeituras detêm orçamentos pouco confortáveis e elásticos para administrarem as suas responsabilidades correntes e promover novos investimentos em seus municípios. Esse entendimento coaduna com as reflexões do capítulo anterior, em que foi dito que grande parte dos orçamentos municipais se destinava a cobrir a folha de pagamento dos funcionários e outras despesas correntes da vida municipal.

3.3.3.2. Participação dos impostos privativos no total da receita em 2019

Pelos dados do FINBRA foi também possível calcular a participação dos impostos municipais (IPTU, ISSQN e ITBI) na formação do orçamento total dos municípios. Para aproximadamente 85% deles, em 2019, esses impostos perfaziam menos que 10% dos seus orçamentos, um valor muito baixo considerando o peso que teoricamente eles deveriam ter para a formação das receitas próprias dos governos municipais, enquanto a mediana para o conjunto dos municípios brasileiros foi de apenas 2,99%.

Esses números também reforçam o ponto de vista levantando em outros momentos da pesquisa que sugerem como esses impostos são poucos aderentes à realidade social e econômica dos municípios de maneira geral, condição que colabora com os valores diminutos. O Mapa 18 em sequência apresenta com mais detalhes o percentual de receita própria dos municípios brasileiros.

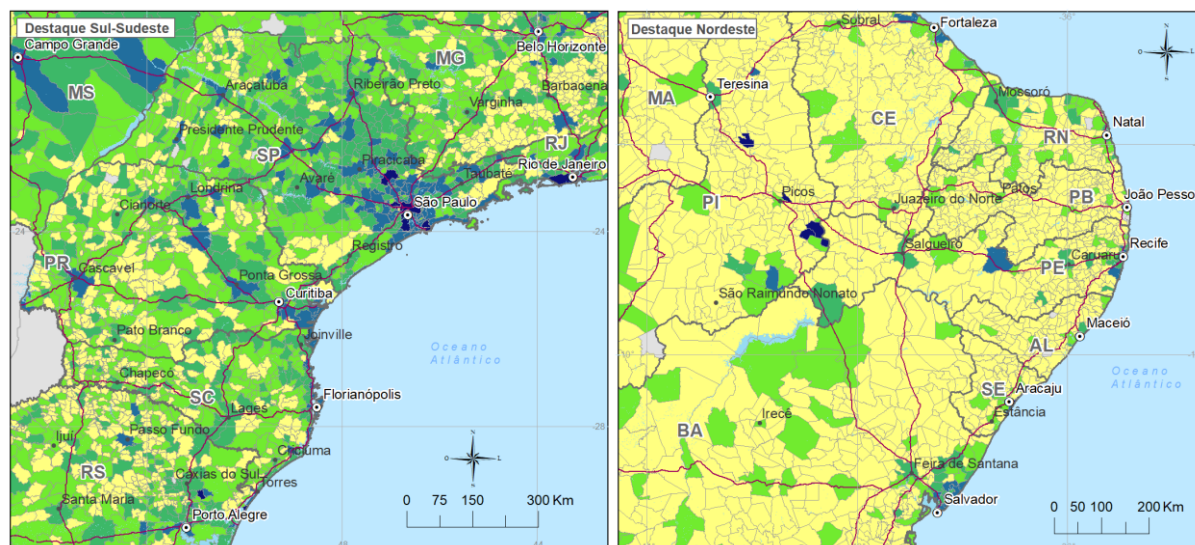
Mapa 18 - Percentual dos impostos próprios no total de receita municipal em 2019



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Cálculo percentual e mapa realizados pelo autor.

No mapa é possível ver que as disparidades geográficas norte e sul do país também se manifestam através do indicador sobre o percentual de receita própria do município. Novamente, há uma prevalência dos menores percentuais nos municípios da amazônia e nordeste do país, enquanto os maiores percentuais de receita própria estão presentes nos municípios localizados na porção centro-sul do Brasil.

Mapa 19 - Destaque macrorregional para o Mapa 18



Registra-se ainda que poucos municípios no país conseguiram atingir mais que 50% do seu total de receitas em 2019 apenas com impostos municipais. Desconsiderando os municípios *outliers* da base de dados do FINBRA – pequenos municípios do interior do Piauí – apenas Barra dos Coqueiros, na região metropolitana de Aracaju, em Sergipe, conseguiu esse feito, ao ter 53,6% do seu orçamento constituído por impostos próprios. Das grandes cidades brasileiras, a capital paulista foi a que registrou o melhor desempenho no indicador, com 46,92%; seguido também por outras cidades paulistas, entre elas Osasco e Barueri, com valores também próximos a 46%.

3.3.3.3. Arrecadação *per capita* de Imposto Sobre Serviços em 2019

Outra forma de se avaliar o comportamento geográfico da arrecadação tributária municipal no país é analisar de forma isolada o montante total e *per capita* dos impostos privativos deles, no caso o IPTU, o ITBI e o ISSQN. Este último, também conhecido como Imposto Sobre Serviços (ISS) pode ser considerado como o principal imposto municipal do país, pois o seu fator gerador está baseado na prestação de serviços, que são atividades com grande disseminação no tecido econômico, especialmente nas cidades, característica que torna a sua tributação de competência

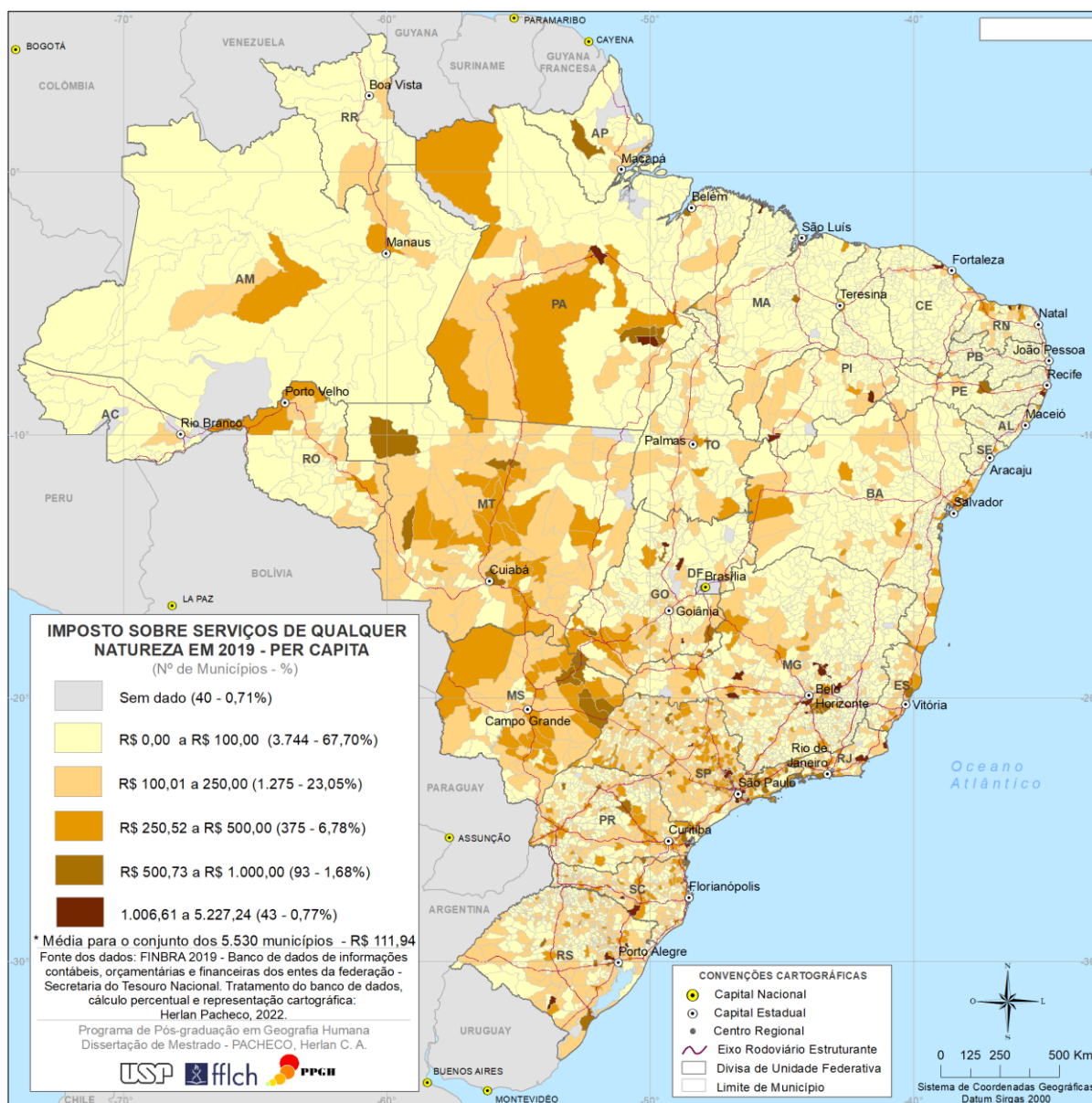
municipal.

A Lei Complementar nº 116 de 31/03/2003 regulamenta este imposto, e dentre as atividades previstas que devem pagar ISSQN estão àqueles relacionados à prestação de serviços de saúde, educação, hotelaria e turismo, artísticos, de lazer, de comunicação, informática, beleza, entre outros. Importante destacar que o setor de serviços é altamente sensível ao nível de renda da população, característica que favorece aquelas localidades com maior rendimento entre seus habitantes ou que consiga atrair consumidores de cidades vizinhas para consumir no setor de serviços desse município.

Quanto maior a renda circulante, maior tenderá a o número de estabelecimentos que prestam serviços, e conseqüentemente a base a ser tributada pelo município. Contudo, este setor é bastante suscetível à informalidade, o que pode potencializar a sonegação de impostos e impactar na arrecadação tributária local. Esta situação sugere que os governos municipais precisam estruturar a sua fiscalização para acompanhar o nível de regularização dos estabelecimentos em funcionamento, visando manter a base de contribuintes condizente com o nível da atividades realizadas no município.

De acordo com os dados do FINBRA, em 2019, o conjunto dos municípios do país arrecadaram aproximadamente R\$ 70,5 bilhões de reais em ISSQN, e a média de arrecadação por unidade municipal seria em torno R\$ 26,5 milhões de reais. A capital paulista foi também a cidade a ter a maior arrecadação desse tributo, com R\$ 17,12 bilhões de reais, seguida pelo Rio de Janeiro com R\$ 6,25 bilhões, e Belo Horizonte com R\$ 1,58 bilhão. Os municípios em sequência vão alternando entre capitais e cidades de médio e grande porte, como é o caso do município paulista de Barueri, com R\$ 1,42 bilhão, ranqueado após a capital mineira. Esta sequência é previsível, considerando que essas cidades concentram uma extensa rede de serviços. No Mapa 20 abaixo é possível ver com mais detalhes como fica esta média per capita de arrecadação para cada município do país.

Mapa 20 - ISSQN *per capita* em 2019

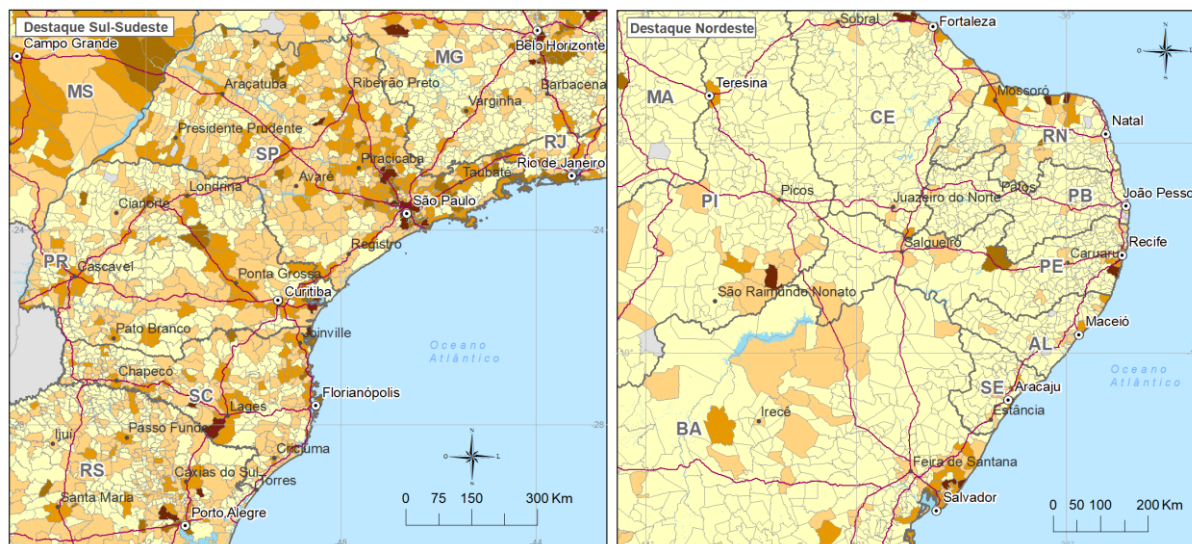


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Cálculo percentual e mapa realizados pelo autor.

No que diz respeito a média *per capita* de ISSQN pago pelo conjunto da população dos municípios, os cálculos feitos a partir dos dados do FINBRA indicam que em 2019 esse valor ficou em R\$ 111,94 reais. Naquele ano, em quase 68% dos municípios brasileiros os governos locais arrecadaram por habitante menos que R\$ 100,00 reais de impostos de ISSQN, e a predominância dos municípios situados neste intervalo, estavam também nas regiões norte e nordeste; mas também com alguma prevalência no interior dos estados de Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

Infere-se a partir dessa distribuição geográfica que haveria maiores dificuldades para que cidades menores e com atividade econômica restrita possam arrecadar esse tributo, independentemente da região do país.

Mapa 21 - Destaque macrorregional para o Mapa 20



Por outro lado, os municípios de maior ISSQN por habitante tendem a se concentrar próximo das cidades capitais ou em regiões mais densamente habitadas, como a faixa litorânea do país, ainda que seja possível observar a presença desses valores mais elevados também em municípios do setor agropecuário da região centro-oeste do Brasil, fato que pode estar relacionado com atividades correlatas desse setor.

Além de ter arrecadado um significativo montante absoluto desse imposto, Barueri também foi o município com o maior valor per capita, ao ter coletado R\$ 5.227,24 reais desse tributo por habitante; seguido pelo município de Vitória do Xingú, no interior do Pará, com R\$ 5.126,50 reais por habitante. No caso do município paraense, a presença da Usina Hidroelétrica de Belo Monte tem grande influência neste resultado. Já a cidade de São Paulo, apesar de ter a maior arrecadação em termos absolutos de ISSQN do país, possui um indicador por habitante mais realista, com média de R\$ 1.406,53 reais por municípe.

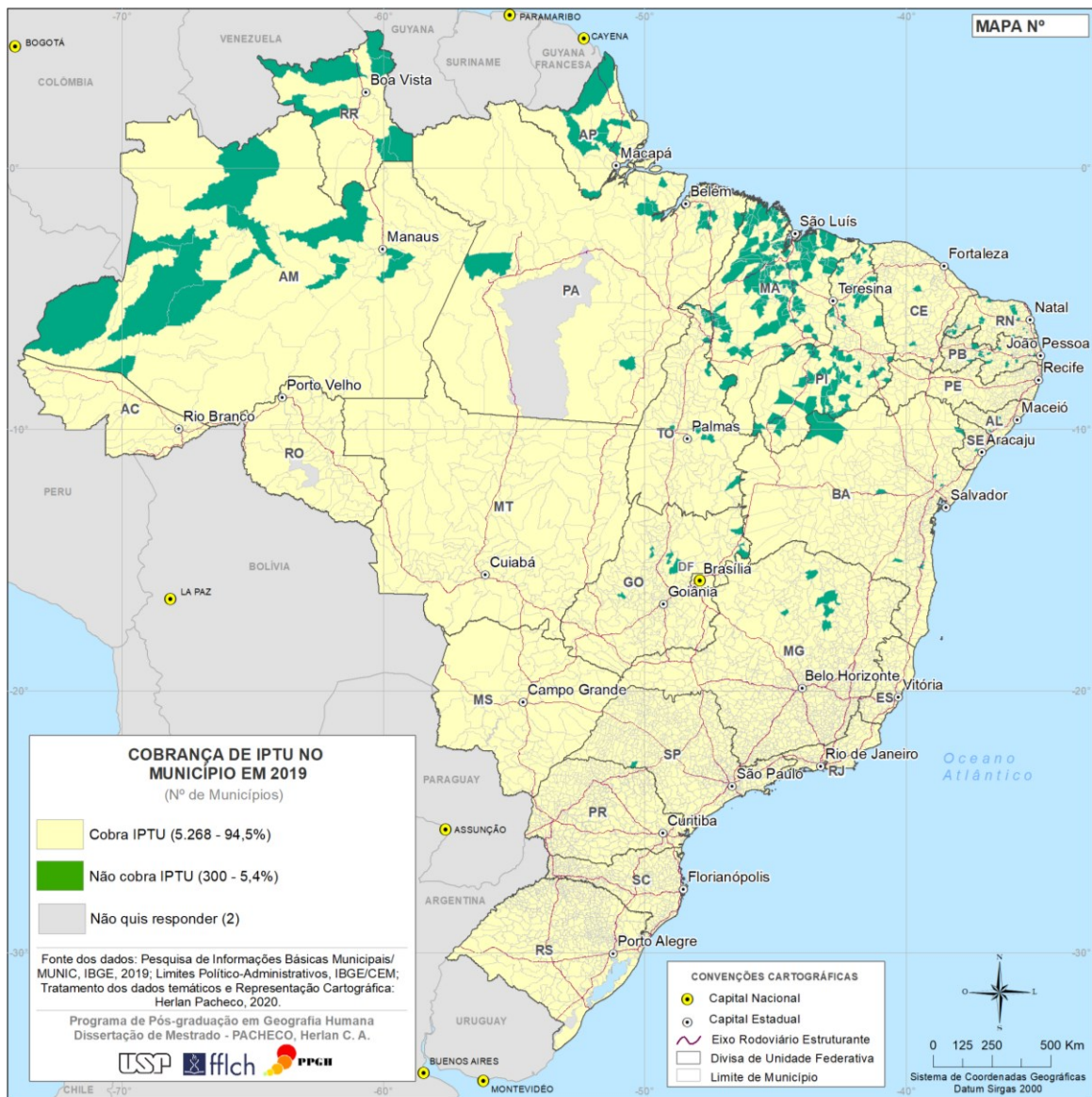
3.3.3.4. Arrecadação *per capita* de IPTU EM 2019

A partir do FINBRA e da Pesquisa Básica de Informações Municipais (MUNIC) do IBGE, também foram trabalhados os dados do Imposto Predial e Territorial Urbano, sendo este talvez o mais conhecido tributo municipal no país pela população e pelos contribuintes locais. De acordo com o Código Tributário Nacional (CTN), o IPTU é um imposto sobre o patrimônio de contribuinte que possua posse de imóvel – em forma de área de terreno ou área construída - registrado em seu nome e situado em zona urbana de um município. Ainda de acordo com este código, para que uma área seja enquadrada como “Zona urbana”, é necessário que o imóvel esteja servido com no mínimo dois itens de melhorias urbanas mantidos pelo Poder Público, entre cinco listados pelo CTN, sendo eles:

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

Dos itens acima, certamente o meio-fio e a rede de iluminação pública são os mais presentes na estrutura urbana para enquadrar um imóvel como situado em zona urbana. A legislação do país ainda permite aos municípios considerarem como urbano aquelas áreas definidas por lei municipal como de expansão urbana ou como áreas urbanizáveis, onde podem ser desenvolvidos novos loteamentos destinados à habitação, à indústria e ao comércio.

Mapa 22 – Municípios com ou sem cobrança de IPTU em 2019



Fonte: MUNIC – IBGE, 2020. Mapa elaborado pelo autor.

Contudo, é também necessário que o poder público municipal institua e regulamente a aplicação desse imposto em seu território para que possa tributar os imóveis previamente enquadrados como localizados em zona urbana. Esta ação demanda que haja investimentos do município em projetos de cadastramento imobiliário, levantamento cartográfico, sistemas de informática, entre outras medidas para tornar possível a arrecadação e gestão desse tributo.

Figura 3 - Típica morfologia urbana de um município que não cobra IPTU no Maranhão



Fonte: Maxar Technologies e Google Earth, 2022.

Os dados da MUNIC de 2019 indicam que 94,5% dos municípios brasileiros faziam a cobrança desse imposto em seus territórios, contudo, ainda havia 300 municípios no país que não contavam com essa fonte de tributação e receita para compor os seus orçamentos públicos. A maioria deles estavam situados nas regiões norte e nordeste, em especial nos estados do Maranhão e do Piauí. São inferidas três possíveis razões – combinadas ou não - para que tais municípios não instituem ou apliquem alíquota zero ao IPTU:

- a primeira pode estar relacionada com o pequeno volume ou valor dos imóveis na área urbana do município – como mostra o exemplo da cidade de Governador Newton Belo, no Maranhão, retratado na Figura 3 acima. Esses aspectos podem desestimular o governo local a instituir o imposto à medida que o montante a ser arrecadado não compense os esforços necessários à sua cobrança;

- falta de capacidade técnica e de recursos monetários do poder público local para fazer levantamento cadastral dos imóveis e estruturar a cobrança do imposto;
- e outra mais provável para a maioria dos casos pode estar relacionado a estratégias do cenário político local para não gerar insatisfações com o eleitorado do município, caso o imposto fosse aplicado ou instituído, conforme já foi refletido no capítulo anterior.

Em 2009, durante divulgação na Câmara Federal de estudo realizado pelo IPEA denominado de “Política Fiscal e Justiça Social: o caso do IPTU”, o presidente da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) à época, José Coser, teceu o seguinte comentário à Agência Brasil a respeito da redução ou paralização das alíquotas de IPTU nos municípios por questões políticas:

“Ele (IPTU) é um tributo direto muito perceptível para a população, até pelo fato de ser pago por meio de carnê, em vez de estar embutido em um preço, como é o caso do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). Com isso muitos prefeitos temem que sua cobrança resulte em revés eleitoral e acabam reduzindo ou zerando sua alíquota”, afirmou, segundo a Agência Brasil.” (Infomoney, 2009).¹⁷

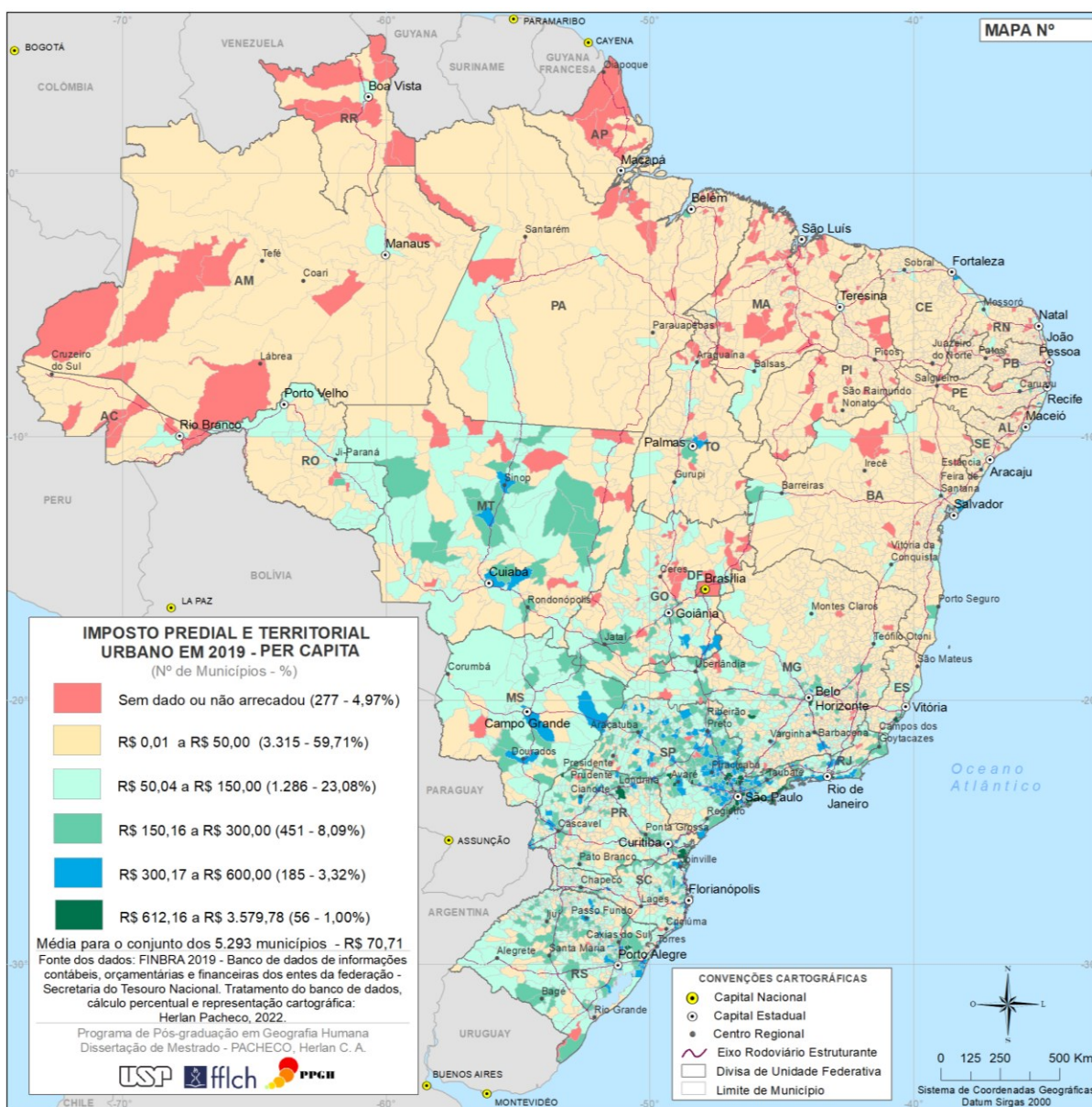
De acordo com os dados do FINBRA, em 2019, 5.301 municípios que tiveram alguma arrecadação de IPTU, e no total foram coletados por eles quase R\$ 50 bilhões de reais desse imposto (R\$ 49.887.370.974,16), o que em média equivaleria a R\$ 9,5 milhões de reais arrecadados por cada município considerado. Se dividido igualmente pelo número de habitantes do país naquele ano, em média, cada brasileiro teria pagado ao seu município cerca de R\$ 238,00 reais de IPTU.

O município de São Paulo foi o que individualmente registrou a maior arrecadação de IPTU do país em 2019, atingindo R\$ 11,3 bilhões de reais; seguido pelas capitais fluminense e mineira com valores mais modestos, em R\$ 3,82 bilhões

¹⁷ INFOMONEY, 28 de agosto de 2009. “IPTU: regulado por municípios, imposto tem alíquota zero em 137 deles”. Disponível em <<https://www.infomoney.com.br/mercados/iptu-regulado-por-municipios-imposto-tem-aliquota-zero-em-137-deles/>>. Acesso em: 21 de jun. 2022.

e R\$ 1,46 bilhão, respectivamente. O Mapa 23 também apresenta os valores de IPTU arrecadado nos municípios por habitante em 2019.

Mapa 23 - IPTU *per capita* em 2019

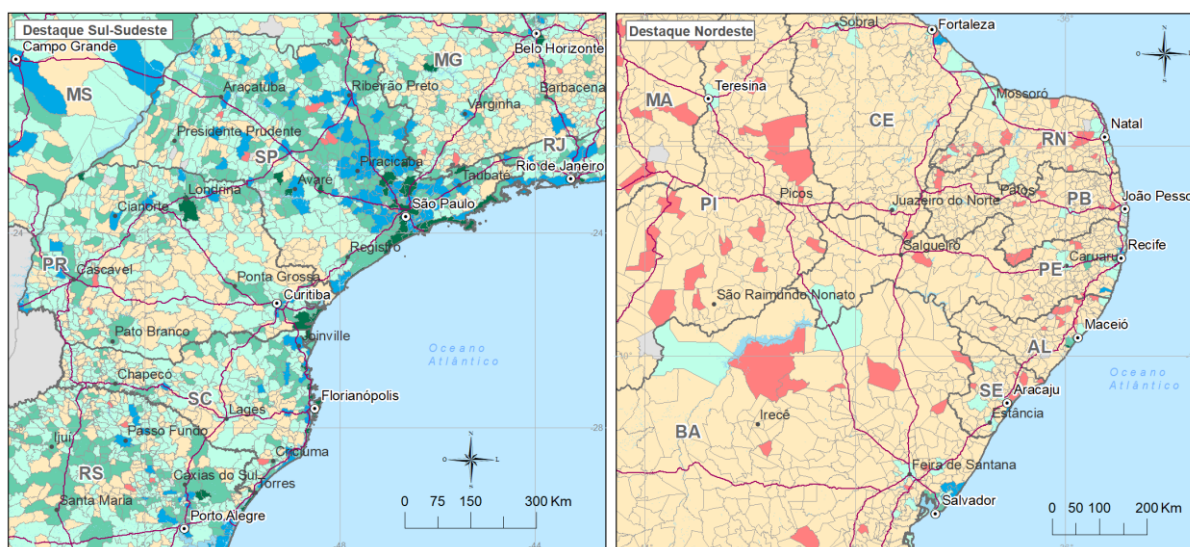


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Cálculo percentual e mapa realizados pelo autor

Em termos *per capita*, os municípios com perfil mais turístico e com um parque imobiliário dedicado a receber uma população flutuante em períodos sazonais, foram os que apresentaram maior valor médio nesse indicador. É o caso de Xangrilá, no litoral gaúcho, que arrecadou em média R\$ 3.579,78 reais; seguido por Águas de São

Pedro, estância turística do interior paulista que levantou R\$ 2.209,66 reais; que foi ainda seguido por Arroio do Sal, também outra cidade litorânea do Rio Grande do Sul, com R\$ 2.173,00. Importante pontuar que em localidades com o perfil supracitado a arrecadação de IPTU por meio da produção imobiliária é estimulada como uma atividade econômica afim de reforçar os cofres do município através da arrecadação desse imposto.

Mapa 24 - Destaque macrorregional para o Mapa 23



3.3.3.5. O Fundo de Participação dos Municípios

Além do ISSQN e do IPTU como fontes próprias mais importantes de ingresso de receitas aos cofres dos municípios, estes ainda contam com os repasses federais e estaduais para comporem o orçamento municipal. A principal fonte externa de ingresso de recursos aos governos locais é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é uma forma da União compartilhar parte dos seus resultados tributários e fiscais com os governos locais.

O fundo foi instituído no ano de 1965, através da Emenda nº 18, de 1 de dezembro, na constituição vigente naquele período, e inicialmente os seus recursos eram formados por 10% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). Em princípio, o único critério que orientava a distribuição do FPM aos municípios era o populacional, mas por meio de sucessivas mudanças legais,

tanto a origem dos recursos do FPM, quanto os critérios de sua distribuição, foram sendo ajustados e ampliados para se adaptarem a realidade dos municípios brasileiros.

A partir da Constituição de 1988 o fundo teve o seu papel ainda mais valorizado na realidade orçamentária municipal, e isso aconteceu em resposta ao reconhecimento dos municípios como entes federativos, como também em consequência de uma nova orientação do federalismo brasileiro, que buscava a partir da redemocratização do país descentralizar a sua administração pública, reduzindo a força centralizadora da União herdada depois de duas décadas de ditadura militar. Ajustes também foram feitos deste então, resultando na ampliação das receitas do fundo. De acordo com o Tesouro Nacional, após novos ajustes feitos no ano de 2016, o FPM é formado agora por 24,5% da receita líquida do IR e do IPI.

A participação dos dois impostos federais supracitados demonstra a importância que a tributação sobre a renda e a produção industrial tem para o FPM e para a vitalidade financeira dos municípios. Por exemplo, se a atividade industrial no país tem um desempenho ruim em um dado período, tal resultado tende a impactar o volume de recursos repassado aos municípios via FPM de maneira geral, independentemente se aquela localidade sedia ou não atividades industriais. Essa dinâmica em contexto com a queda de importância da atividade industrial no país observada nos últimos anos traz desafios à composição dos recursos do fundo, e isto precisa estar no radar do governo brasileiro e do debate público. De nada adianta ampliar a participação percentual dos impostos destacados para financiar o fundo, se o valor absoluto deles não observa ganhos reais ao longo do tempo.

Sobre os critérios atuais de distribuição do FPM, são considerados não mais apenas o aspecto populacional dos municípios, mas também a renda *per capita* do estado onde está localizado cada unidade municipal, como também a sua categoria geográfica estabelecida para efeitos de partilha do fundo. Este último aspecto foi instituído a partir de mudanças feitas em 1986, em que foram estabelecidas três classes de municípios e cada uma delas têm direito a um percentual da receita total do FPM, sendo elas:

- Municípios de Capitais - engloba Brasília e as capitais estaduais, e elas

têm direito a 10% do total das receitas do FPM;

- Municípios de Reserva – compreende os municípios com população superior a 142.633 habitantes, com direito a 3,6% das receitas do FPM; e
- Municípios do Interior – corresponde aos municípios não capitais, e estes têm direito a 86,4% das receitas do fundo.

A partir dos critérios mencionados são feitos cálculos para se chegar à cota-parte ao qual cada município no país terá direito sobre o total de recursos do FPM. Os recursos são creditados aos municípios mensalmente pelo Banco do Brasil, depois de ser retido 20% de FUNDEB e 1% de PASEP sobre o valor total de FPM ao qual o município tem direito. Os municípios de Reserva participam nos cálculos tanto desta categoria como também na de municípios de Interior para ser dimensionado a sua cota-parte de FPM.

Os cálculos em questão são feitos pelo Tribunal de Contas da União, com base nos dados de renda e população feitos pelo IBGE e que precisam ser divulgados anualmente. Os dados de população dos municípios se referem às estimativas calculadas com base nos números levantados pelo Censo decenal, da Contagem da População e das Estatísticas de Registro Civil, que contabiliza o número de mortes e nascimentos no país.

De acordo com os dados do FINBRA, em 2019, o FPM transferiu a 5.369 municípios um total de R\$ 99,2 bilhões de reais (R\$ 99.217.987.962,45). No ano em questão, 201 municípios não informaram o valor recebido no envio de seus dados contábeis ao sistema do Tesouro Nacional, o que sugere que o montante das transferências pelo FPM seja sutilmente maior do que o anteriormente citado. Os repasses ao Distrito Federal também não foram incluídos, mas em consulta individual ao site do Tesouro Nacional foi verificado que este ente da federação recebeu aproximadamente R\$ 154,5 milhões de reais do FPM, e cerca de R\$ 535,5 milhões de reais do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE).

Apesar da ausência de dados dessas unidades municipais e do DF, o valor total contabilizado já nos dá uma dimensão da grandiosidade deste fundo para a vitalização da administração pública municipal, especialmente nas cidades de menor porte demográfico. Importante mencionar que os recursos do FPM não possuem uma aplicação setorial obrigatória, como é o caso do FUNDEB, o que dá flexibilidade ao poder público local para aplicá-lo no financiamento das despesas administrativas do município.

Mapa 25 - FPM per capita 2019

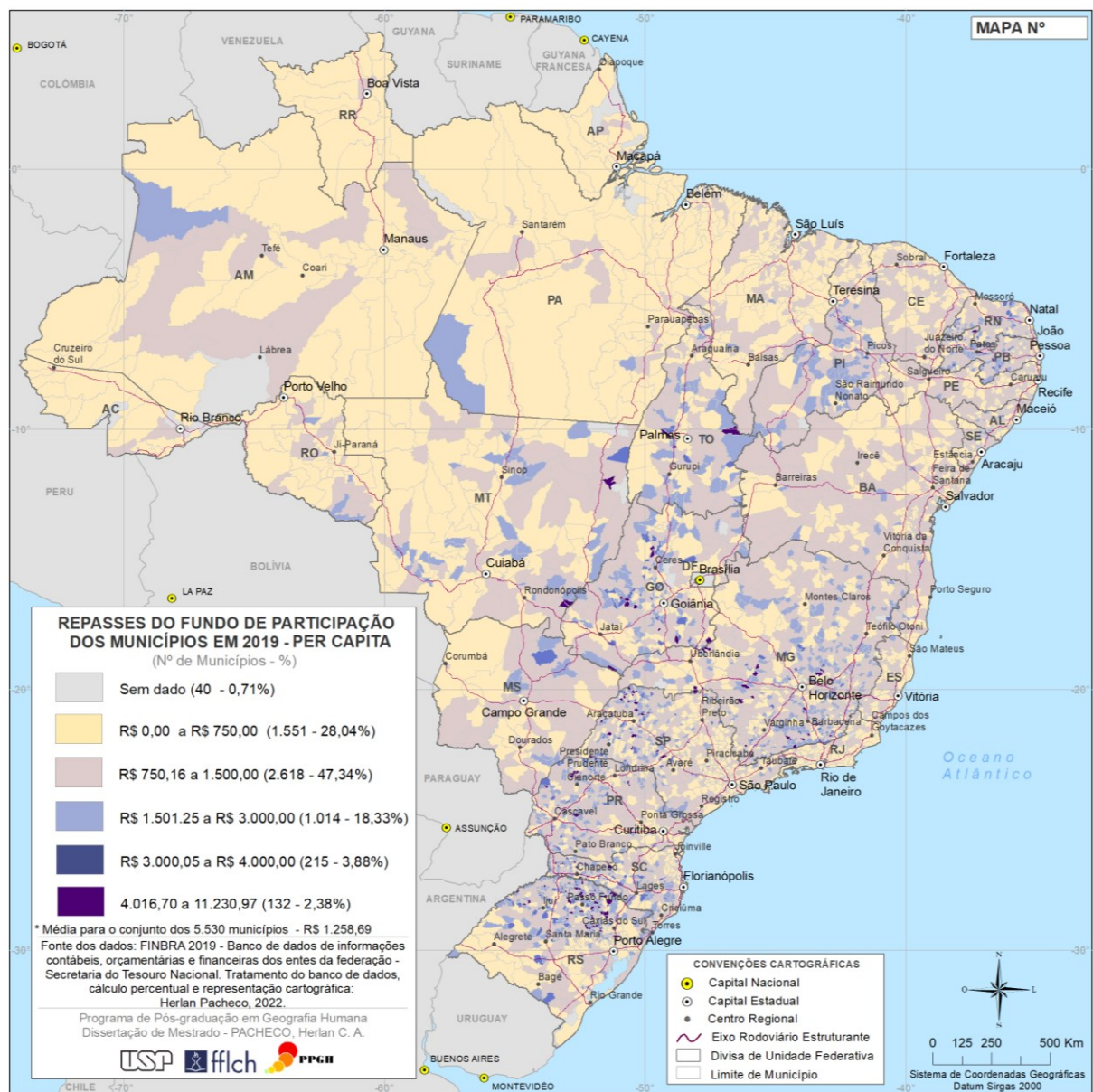


Figura: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Cálculo percentual e mapa elaborados pelo autor.

habitante, essa relação fica atenuada, principalmente porque a região nordeste apresenta valores de repasse de FPM próximo a de outras regiões do país. Como o principal critério balizador do fundo é o populacional, a sua distribuição entre os municípios do país fica mais equilibrada, independentemente da região. Há ainda o fator renda per capita dos estados, condição que favorece os municípios das unidades federativas de menor renda, ao elevar o montante de recursos a serem recebidos por eles.

Com base nos dados de PIB e tributos analisados, foi possível observar que existem diferenças recorrentes e majoritárias entre os municípios das porções centro-sul e norte do Brasil, constituindo-se em uma configuração regional, que independentemente de qual seja a variável econômica ou tributária a ser considerada, existirá uma tendência desfavorável aos municípios das macrorregiões norte e nordeste do Brasil.

Esta situação enfatiza a premissa de que analisar a viabilidade dos municípios brasileiros apenas por critérios financeiros e econômicos pode ser uma atitude injusta com uma grande parte do país, já que estas, por fatores historicamente estabelecidos, já partem de condições econômicas e sociais menos favoráveis em relação às regiões mais ricas do país. Se tivéssemos apenas critérios do tipo para validar ou não a existência dos municípios, haveria mesorregiões inteiras sendo desconfiguradas do ponto de vista político-administrativo. Este cenário reforça a proposta de que o nível de vitalidade e pertinência dos municípios também precisa ser avaliado sob aspectos territoriais e da posição geográfica deles.

No mais, com base nos dados e informações trabalhadas, infere-se também que há espaço para que os municípios com menor nível de arrecadação empenhe esforços para aperfeiçoar a estrutura fazendária local com o intuito de se ampliar a arrecadação municipal própria, o que pode atenuar a dependência deles pelas transferências da União. Apesar de os municípios serem entidades federativas com alto grau de autonomia, pode haver para uma expressiva parte deles dificuldades técnicas ao acesso a recursos humanos e tecnológicos que dificultam a implementação de melhorias no fisco municipal, aspecto que talvez aponte para a necessidade de intervenções da União e dos Estados na busca de soluções que

possam auxiliar os governos locais a potencializarem a sua arrecadação tributária.

Contudo, é relevante o entendimento de que ainda que sejam ampliadas as receitas próprias dos municípios, não se deve ter a perspectiva de que a dependência dos governos locais por transferências externas seja significativamente melhorada considerando a organização tributária do país atualmente. Mesmo os municípios mais desenvolvidos economicamente ainda são em grande medida dependentes destes repasses. Esta realidade aponta também para a necessidade de um debate público para se pensar em alternativas e soluções na organização tributária em nível nacional que possam favorecer os múltiplos perfis de municípios existentes no Brasil, criando-se formas tributação e fiscalização que possam ser mais aderentes com a realidade desses lugares.

4. PROPOSIÇÃO TIPOLOGICA DA RELAÇÃO CIDADE-MUNICÍPIO NO BRASIL: MODELAGEM, RESULTADOS E INTERPRETAÇÕES

A unidade apresenta o raciocínio envolvido no desenvolvimento da Tipologia Geográfica de Municípios, explicando a sua modelagem conceitual, os materiais mobilizados, o mapeamento e a interpretação dos seus resultados sob a ótica dos temas anteriormente abordados.

4.1. A modelagem conceitual da tipologia: os elementos geográficos observados para a criação da tipologia

Esta etapa consistiu na idealização e modelagem conceitual das classes da Tipologia Geográfica de Municípios em proposição neste trabalho. Para tanto, foi necessário inicialmente uma observação do comportamento das manchas urbanas das cidades em algumas áreas do território brasileiro.

A criação das Tipologias Geográfica de Municípios surge inicialmente como uma curiosidade em compreender como as áreas urbanas de um município se relacionavam espacialmente em seu próprio território como também em relação às áreas urbanas de municípios vizinhos. Algumas perguntas permeavam o pensamento com o intuito de entender essa organização espacial das cidades brasileiras.

- “Quantas áreas urbanas ou núcleos urbanos distintos possui um município?”,
- “Esses municípios possuem algum nível de conurbação entre suas respectivas cidades, ou as suas áreas urbanas estão muito distantes uma das outras?”,
- “Se há conurbação, essa ocorre entre a cidade de um município com a vila de um distrito do município vizinho ou entre suas respectivas cidades?”

Concomitantemente a essas inquietações, surgiam também dúvidas quanto à distribuição espacial desses municípios, porque ao se pensar numa eventual lógica espacial de configuração territorial dessas municipalidades, não fazia sentido por esse ponto de vista que áreas urbanas tão próximas ou conurbadas se fragmentassem em municípios diferentes. Ainda que com menor intensidade, o oposto também ocorria ao se observar à existência de municípios muito grandes que comportam povoados, bairros e distritos que se localizam muito distantes da sede do município onde se situam.

Não obstante, essa vontade agora se complementa ao interesse de analisar o território municipal e os problemas inerentes a participação dos municípios no federalismo brasileiro. Para que a relação de análise entre território e federação

pudesse ser feita, foi pensado uma proposição tipológica de municípios com base em aspectos de sua geografia urbano-territorial. Para a formulação dessa tipologia, algumas etapas foram necessárias.

Como não seria possível observar inicialmente as características de todos os municípios brasileiros, procurou-se de maneira aleatória observar diferentes perfis de urbanização em regiões distintas do país. Nessa seleção, foram inicialmente analisadas áreas de ocupação mais densa, como as regiões metropolitanas mais consolidadas, áreas com concentração populacional em regiões distantes das capitais, municípios com população pequena e cidades em região de fronteira e aquelas situadas nas margens de grandes rios. A intenção era observar uma amostra de lugares que fossem representativos das áreas urbanizadas do país como um todo.

Essa observação ocorria na tela do computador, ao se analisar as imagens de satélite de alta resolução espacial disponíveis no Google Earth Pro. A escala cartográfica de observação não era possível de ser configurada, e por isso era variável, contudo, a importância maior era enxergar a mancha urbana em sua totalidade em contexto com o seu limite municipal, nem muito distante, e nem tão próximo ao ponto de visualizar feições internas das cidades.

Ainda para auxiliar nessa observação, foi adicionado ao programa um arquivo vetorial kml contendo a malha poligonal do território de todos os municípios do país, que no total somam 5.570. Esse arquivo ainda continha o nome do município e alguns outros dados sociodemográficos de cada uma das municipalidades. Essa malha era muito importante porque auxiliava na interpretação da relação entre as manchas urbanas de cada município e a sua relação espacial com a mancha urbana dos municípios vizinhos. Só com a imagem de satélite não seria possível saber onde começava ou terminava o território municipal, assim como saber a qual município pertencia à mancha urbana em observação.

Neste processo, também era dada atenção para as seguintes características das manchas urbanas na relação com o território de seus respectivos municípios:

- **Cidade** - se a área urbana pertencia a sede do município (cidade), ela era considerada como Mancha Urbana Principal;

- **Vila/Bairro** - se era a área urbana de uma vila de distrito municipal ou apenas um bairro distante em relação à sede do município, essa era considerada como uma Mancha Urbana Secundária.

Também se atentava para a localização do município, com o intuito de observar se ele fazia limite com algum outro município situado em unidade federativa distinta do seu, ou quando em área de fronteira, se alguma de suas manchas urbanas estavam conurbadas com cidades de países vizinhos. A localização de municípios em regiões metropolitanas consolidadas também era considerada um elemento diferencial, caso apresentasse algum nível de conurbação.

No que diz respeito a alguns aspectos naturais do território, quando da existência de conurbação entre cidades, averiguava-se se o limite municipal era delimitado a partir da existência de algum corpo hídrico mais significativo, como rios bifilares (como o Amazonas ou o Paraíba do Sul), represas e lagos. Na presença dessa característica, era registrado se as cidades estavam conectadas por pontes ou na ausência destas, se elas mantinham relação por transporte aquático ao se observar pela imagem a existência de terminais aquáticos nas margens dos rios e fluxo de embarcações entre as manchas urbanas.

Com essas amostragens, e combinação de fatores e elementos geográficos, foi possível identificar os padrões de comportamento mais frequentes nas relações espaciais de vizinha entre manchas urbanas municipais, resultando em princípio na formulação inicial de 08 diferentes classes para a tipologia. Esse número foi ampliado para 13 após os trabalhos de classificação de cada um dos municípios do país em ambiente SIG, pois neste processo foram percebidas algumas outras características que antes não haviam sido captadas pela observação aleatória.

O passo seguinte foi organizar um quadro para descrever as características de cada uma das tipologias. Os elementos que caracterizam e descrevem as classes da tipologia são a Mancha Urbana, a categoria das Localidades e os limites territoriais dos entes da federação.

Também eram considerados aspectos relacionados à localização do município quando da existência de algum nível de conurbação, destacando esta estar delimitado por fronteira, divisa estadual ou conurbado em região metropolitana. Para

algumas classes é ainda descrita a existência de uma ou mais manchas urbanas isoladas. A combinação e variação dessas características gerais formam uma descrição única para cada classe, conforme será visto no Quadro 4, na página 196.

Contudo, essa organização descritiva e esquemática foi apenas uma primeira aproximação. Percebeu-se num primeiro momento que a representação de 13 tipologias em um mapa municipal do Brasil resultaria em uma dificuldade de leitura do seu conteúdo. Isso ocorreria por dois motivos principais: primeiro por causa da capacidade da visão humana em distinguir apropriadamente no máximo 6 simbologias/cores ao mesmo tempo; segundo, porque o número de municípios de cada uma das classes varia significativamente, visto que em alguns casos existiam poucos municípios que reuniam características de uma classe em específico, o que no mapa, a depender do tamanho da municipalidade, tornaria imperceptível a sua representação.

Considerando este cenário de restrição cartográfica, foi feita uma reformulação da organização lógica e conceitual das classes, de modo a reagrupar cada uma das 13 iniciais em grupos menores, mas com características em comum compartilhadas entre elas. Esse processo não veio a excluir a existência das 13 classes, mas essas foram reordenadas a partir de uma subordinação definida por dois tipos de elementos estruturadores: Categoria Urbana e Escala Geográfica da Mancha Urbana.

Portanto, a nova estrutura de organização das tipologias foi configurada a partir de dois agrupamentos tipológicos: uma MacroTipologia (MT) e uma SubTipologia (ST). Na Macrotipologia o fenômeno principal de sua caracterização é a conurbação, representada pela temática denominada de Categoria Urbana, que se subdivide em 2 classificações possíveis:

- **(CC)** Com Conurbação intermunicipal
- **(SC)** Sem Conurbação intermunicipal

A primeira identifica todos os municípios que apresentam algum nível de conurbação envolvendo dois ou mais municípios, desde as mais expressivas até aquelas de menor importância ou área. O segundo diz respeito a todos os municípios

que possuem suas manchas urbanas não conurbadas em nível intermunicipal.

Com essa estrutura inicial, as categorias urbanas com ou sem conurbação foram formadas cinco classes geográfica de municípios, que foram identificadas como classes Macrotipológicas (MT), pois neste nível mais abrangentes não está sendo considerado em qual tipo de demarcação territorial estava ocorrendo a conurbação.

Destas cinco classes, três Macrotipologias derivavam da Categoria Urbana CC, e formam as seguintes classes Macrotipológicas:

- **CC.MT1** – Municípios vizinhos em que suas manchas urbanas principais sejam conurbadas ou semi-conurbadas;
- **CC.MT2** – Município em que a sua mancha urbana principal se conurba ou semi-conurba com mancha urbana secundária de município vizinho;
- **CC.MT3** – Município em que a sua mancha urbana secundária se conurba com mancha urbana principal de município vizinho.

O CC.MT2 e o CC.MT3 são complementares e uma não existe sem a outra, ou seja, caso haja um município classificado como CC.MT2 haverá necessariamente a existência de um município vizinho classificado como CC.MT3, e vice-versa.

Outro ponto a considerar é que na maior parte dos municípios a mancha urbana secundária se refira à mancha urbana de uma vila distrital, contudo, em outros casos, essa mancha urbana secundária corresponde a de um outro bairro distante da sede municipal não reconhecido como vila distrital. Nesse contexto, e de maneira generalizada, é possível descrever resumidamente as MacroTipologias 1,2 e 3 pela seguinte relação de conurbação entre localidades:

- **CC.MT1** – Cidade-Cidade
- **CC.MT2** – Cidade-Vila/Bairro
- **CC.MT3** – Vila/Bairro-Cidade

No que se refere às Macrotipologias definidas a partir da Categoria Urbana

SC (Sem conurbação), a sua característica elementar é o isolamento espacial de vizinhança entre manchas urbanas, formando assim as seguintes classes:

- **SC.MT4** – Município com mancha urbana isolada
- **SC.MT5** – Município com mais de uma mancha urbana isolada

O SC.MT4 compreende aos municípios que possuem uma única mancha urbana em seu território municipal, oficialmente reconhecida como a sede urbana do município. O isolamento mencionado como descrição refere-se apenas à inexistência de vizinhança urbana conurbada com município vizinho, geralmente situando-se a uma considerável distância da cidade vizinha mais próxima. Portanto, essa definição nada tem a ver com o isolamento territorial, pois estas cidades, ou pelo menos a sua maioria, estão conectadas por estruturas viárias e telecomunicacionais com outras cidades, regiões do país e do mundo.

O SC.MT5 segue a mesma lógica do que foi descrito no parágrafo anterior, porém, o seu diferencial é ter no mínimo duas manchas urbanas isoladas em seu território municipal, compreendendo obrigatoriamente a uma localidade oficialmente reconhecida como cidade, e na maioria dos casos, a existência de uma ou mais manchas urbanas referentes a vilas distritais.

Pode-se dizer que as classes da Macrotipologia são as classificações de maior relevância para as intenções pretendidas do trabalho. Porém, há uma necessidade de diferenciá-las porque existem fatores relacionados à organização federativa e territorial do país que precisariam ser ressaltadas nas características da proposição tipológica, pois são elementos que podem fazer diferença quando observadas sob a ótica de uma política pública entre entes federativos distintos.

Por exemplo, certamente uma conurbação de cidades em uma região de fronteira apresenta desafios que se diferenciam daquelas conurbações que ocorrem entre cidades situadas em unidades federativas diferentes. Isso também vale para uma conurbação em uma grande região metropolitana, onde a intensidade do compartilhamento de problemas se acentua ainda mais, quando comparado a uma

conurbação entre pequenas cidades do interior do país.

Com base nas exemplificações anteriores, elegeu-se a Escala Geográfica (EG) de ocorrência da conurbação ou isolamento entre manchas urbanas dos municípios como elemento para diferenciar as 5 classes da proposta Macrotipológica feita inicialmente. Esse elemento foi estruturado a partir da identificação de 8 diferentes tipos possíveis de localizações espaciais das manchas urbanas, tendo como referência a organização político-administrativa do Brasil e de relação de fronteira com países vizinhos. As 8 Escalas Geográficas (EGs) de conurbação ou isolamento das manchas urbanas são as seguintes:

- **EG0** – Intramunicipal (Sem conurbação)
- **EG1** – Intermunicipal
- **EG2** – Intermunicipal Metropolitano
- **EG3** – Intermunicipal e Interestadual
- **EG4** – Interestadual
- **EG5** – Intermunicipal e Internacional
- **EG6** – Interestadual e Internacional
- **EG7** – Internacional

Como se observa, algumas Escalas Geográficas se configuram a partir da combinação de duas diferentes unidades político-administrativas, como são os casos de EG3, EG5 e EG6. Em EG2, foi reconhecida a especificidade de uma conurbação em região metropolitana, que ainda que também seja intermunicipal, é válido defini-lo como Intermunicipal Metropolitano dado o número de municípios no país localizados neste tipo de arranjo político.

Em EG4, embora o seu termo designe conurbações entre estados distintos do país, ela também abarca a situação do Distrito Federal, que como é a única unidade distrital federal do país – a Ilha de Fernando de Noronha é o único caso de um distrito

estadual no Brasil, e pertence a Pernambuco – não valeria a pena criar mais um tipo de escala geográfica apenas para considerar essa situação única.

Por fim, cabe ainda ressaltar que a EG0 (Intramunicipal), embora não materialize nenhum tipo de conurbação intermunicipal, a sua indicação como uma EG é válida mediante a expressividade do número de municípios no país que estariam classificados nesta condição de isolamento de suas respectivas manchas urbanas.

Com as explicações anteriores, será abordado em sequência como se configuram as classes da Subtipologia (ST) proposta. As SubTipologias estão subordinadas a uma das 5 classes da Macrotipologia já anteriormente descritas, e elas são formadas a partir da combinação das classes de Categoria Urbana e Escala Geográfica, resultando em 13 diferentes tipos de Subtipologias de municípios, conforme apresentação esquemática do Quadro 3.

Quadro 3 - Organização das classes da tipologia geográfica de municípios

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUB TIPOLOGIA	CÓDIGO TIPOLÓGICO
CC (com conurbação)	MT1	EG1	ST11	CC.MT1.EG1/ST11
		EG2	ST12	CC.MT1.EG1/ST12
		EG3	ST13	CC.MT1.EG1/ST13
		EG4	ST14	CC.MT1.EG1/ST14
		EG5	ST15	CC.MT1.EG1/ST15
		EG6	ST16	CC.MT1.EG1/ST16
		EG7	ST17	CC.MT1.EG1/ST17
SC (sem conurbação)	MT2	EG1	ST21	CC.MT2.EG1/ST21
		EG4	ST24	CC.MT2.EG4/ST24
	MT3	EG1	ST31	CC.MT3.EG1/ST31
		EG4	ST34	CC.MT3.EG4/ST34
SC (sem conurbação)	MT4	EG0	ST40	SC.MT4.EG0/ST40
	MT5	EG0	ST50	SC.MT5.EG0/ST50

As cores indicadas no Quadro 3 são as reproduzidas nos mapas temáticos que serão apresentados mais à frente, e não possuem necessariamente uma lógica de escolha.

Como apresentando no quadro esquemático, as Subtipologias são formadas pela combinação entre as classes de Macrotipologia (MT) e as classes de escala geográfica (EG). Os seus respectivos números refletem essa combinação, fazendo referência direta para uma das 5 classes de Macrotipologia em união com uma das 8 classes de Escala Geográfica.

Percebe-se também que a MT1 é a que agrega a maior quantidade de classes SubTipológicas de municípios, sendo um total de 7. Em sequência aparecem MT2 e MT3 com 2 classes cada, e MT4 e MT5 com uma classe. No entanto, como será apresentado no capítulo de resultados parciais, o quantitativo de municípios em cada uma dessas classes é bastante desigual, o que indica que apesar da diversidade de classes identificadas, grande parte dos municípios se concentra na categoria urbana Sem Conurbação, o que reflete na desigual distribuição quantitativa das municipalidades pelas demais classes Macro.

Antes de adentrar na descrição propriamente dita de cada uma das classes de Subtipologia, uma consideração importante precisa ser observada a respeito do conceito de conurbação enquanto elemento utilizado para a definição das tipologias aqui apresentadas.

De acordo com o dicionário Michaelis, a palavra conurbação é definida como:

- *Coalescência de várias cidades e sua fusão em uma única área metropolitana.*

Já o dicionário Aurélio define a palavra como:

- *Junção de duas ou mais cidades que geograficamente se encontram em decorrência do crescimento urbano; ou*
- *Área formada por cidades e vilarejos vizinhos que, por estarem muito próximos uns dos outros, formam um aglomerado de cidades.*

Como se percebe pelas definições indicadas, e pela frequência de palavras que expressam um sentido de agrupamento entre áreas urbanas (como “fusão”, “junção” e “encontro”) por meio do crescimento horizontal destas, o conceito de conurbação expressa um processo de avizinhação de cidades ou núcleos urbanos.

No processo de modelização destas, definiu-se que o conceito de conurbação seria utilizado em seu sentido estrito, aquele dicionarizado, o que significa dizer que do ponto de vista da paisagem urbana, esse processo de aglomeração de cidades forma uma única mancha urbana em que não é possível distinguir na paisagem urbana apropriadamente onde começa e termina uma ou outra cidade, quando analisado em contexto com os seus limites políticos-administrativos. Sendo assim, durante o trabalho de classificação dos municípios, tentou-se o máximo possível seguir essa característica para indicar aqueles municípios que viriam a ser classificados como de Categoria Urbana conurbada.

Apesar disso, em algumas das situações, observou-se que alguns municípios não seguiam criteriosamente essa junção exata de suas respectivas manchas urbanas a ponto de não ser possível identificar onde terminavam e começavam seus respectivos limites municipais. Foram os casos de cidades que embora estivessem muito próximas umas das outras e que nitidamente apresentavam uma forte interação urbana, eram, no entanto, separadas por grandes rios ou corpos d’água, como é o caso de Juazeiro e Petrolina, separadas pelo Rio São Francisco.

Para essas situações, o conceito de conurbação foi flexibilizado e por isso adotou-se a palavra Semi-conurbação para formalizar metodologicamente uma adaptação da regra inicialmente estabelecida. Caso eventualmente esse conceito de semi-conurbação venha posteriormente assumir uma maior permissividade quanto à distância entre cidades, pode ser que o número de municípios classificados enquanto de categoria urbana CC viesse a ser ampliado em uma segunda etapa desta investigação.

Com base nesta consideração, é relevante ainda mencionar que durante a etapa de classificação dos municípios, nos casos em que a semi-conurbação aparecia, foi acrescentada uma descrição quanto à articulação entre as manchas urbanas, ou seja, se elas eram integradas ou não por obras viárias, como pontes – no

banco de dados os valores eram “Com ponte” ou “Sem ponte” – ou se eram integradas por estruturas de transporte – sendo os valores possíveis “Terrestre” ou “Aquático”.

Neste sentido, para evitar que em todas as descrições das classes de Subtipologia sejam repetidas a mesma frase, é previamente apresentado o seguinte enunciado:

- **“O limite entre os municípios, e a divisa entre os estados, ou a fronteira entre o Brasil e cidades de países vizinhos, pode ser seco ou fluvial, articulado ou não por obra de infraestrutura”.**

Portanto, é a seguir apresentado no Quadro 4 uma síntese da descrição de cada uma das 13 classes de Subtipologia modeladas para classificar os municípios brasileiros. De maneira a ilustrar o que se descreve, nas páginas seguintes são apresentados mapas de alguns municípios que se encaixam em cada uma das classes, assim como um modelo gráfico, uma representação por imagem de satélite com sobreposição da mancha urbana em transparência, assim como a sua respectiva representação geográfica.

Quadro 4 - Quadro esquemático das tipologia geográfica de municípios

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA
Com Conurbação (CC) Apresenta algum nível de conurbação ou semi-conurbação intermunicipal	MT1 - Municípios vizinhos que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas ou semi-conurbadas	EG1 Intermunicipal	ST11 - Municípios vizinhos que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas
		EG2 Intermunicipal Metropolitano	ST12 - Municípios de Região Metropolitana que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas
		EG3 Intermunicipal e Interestadual	ST13 – Municípios vizinhos situados no mesmo Estado e que tenham suas manchas urbanas principais conurbadas, ao mesmo tempo em que também haja conurbação com a mancha urbana principal de município vizinho situado em Estado diferente
		EG4 Interestadual	ST14 - Municípios vizinhos situados em Estados diferentes, e que tenham as suas manchas urbanas principais conurbadas
		EG5 Intermunicipal e Internacional	ST15 – Municípios vizinhos situados em um mesmo Estado e que tenham suas manchas urbanas principais conurbadas, ao mesmo tempo em que uma dessas cidades também se conurbe com cidade de país vizinho
		EG6 Interestadual e Internacional	ST16 - Municípios vizinhos situados em Estados diferentes e que tenham suas manchas urbanas principais conurbadas, ao mesmo tempo que ainda apresentem conurbação com mancha urbana de cidade de país vizinho
		EG7 Internacional	ST17 - Município que tem a sua mancha urbana principal conurbada com uma cidade do país vizinho
	MT2 - Município que tem a sua mancha urbana principal conurbada ou semi-conurbada com mancha secundária de município vizinho	EG1 Intermunicipal	ST21 - Município que tem a sua mancha urbana principal conurbada com mancha urbana secundária de um município vizinho
		EG4 Interestadual	ST24 – Município que tem a sua mancha urbana principal conurbada com mancha urbana secundária de um município vizinho, localizado em Estado diferente.
		MT3 - Município que tem a sua mancha urbana secundária conurbada ou semi-conurbada com mancha urbana principal de município vizinho	EG1 Intermunicipal
EG4 Interestadual	ST34 - Município que tem a sua mancha urbana secundária conurbada com a mancha urbana principal de um município vizinho situado em Estado diferente		
Sem Conurbação (SC) Não apresenta conurbação intermunicipal	MT4 - Município com mancha urbana isolada	EG0 Intramunicipal	ST40 - Município que não apresenta conurbação com municípios vizinhos
	MT5 - Município com mais de uma mancha urbana isolada	EG0 Intramunicipal	ST50 - Município com mais de uma mancha urbana isolada em seu território e que não apresenta conurbação com municípios vizinhos

Mancha Urbana Principal – área urbana da sede do município (Cidade); **Mancha Urbana secundária** – área urbana de distrito (Vila) ou bairro distante da Sede; **UF1** – Estado diferente; **RM** – Região Metropolitana

Quadro esquemático 1 - Apresentação da subtipologia ST11

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT1 Municípios vizinhos que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas ou semi-conurbadas	EG1 Intermunicipal	ST11 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF
		EG2 Intermunicipal Metropolitano	ST12 - Cidade/Município-RM – Cidade/Município-RM
		EG3 Intermunicipal e Interestadual	ST13 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/Município-UF1
		EG4 Interestadual	ST14 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1
		EG5 Intermunicipal e Internacional	ST15 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/País
		EG6 Interestadual e Internacional	ST16 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1 e Cidade/País
		EG7 Internacional	ST17 - Cidade/Município-UF – Cidade/País

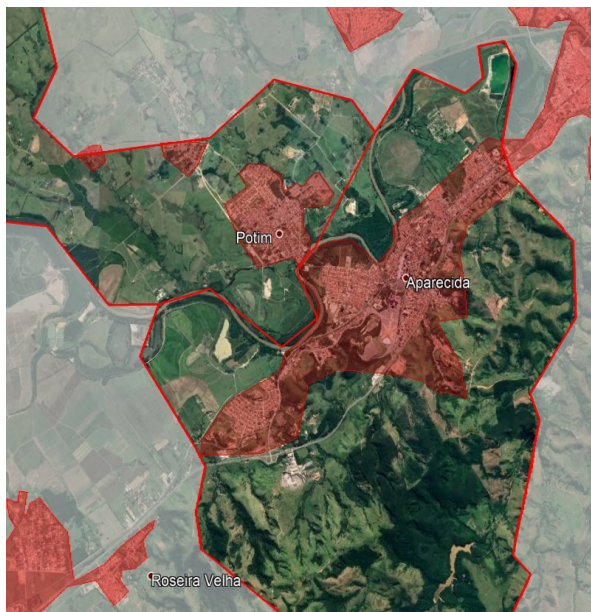
DESCRIÇÃO

ST11 - Municípios vizinhos que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas

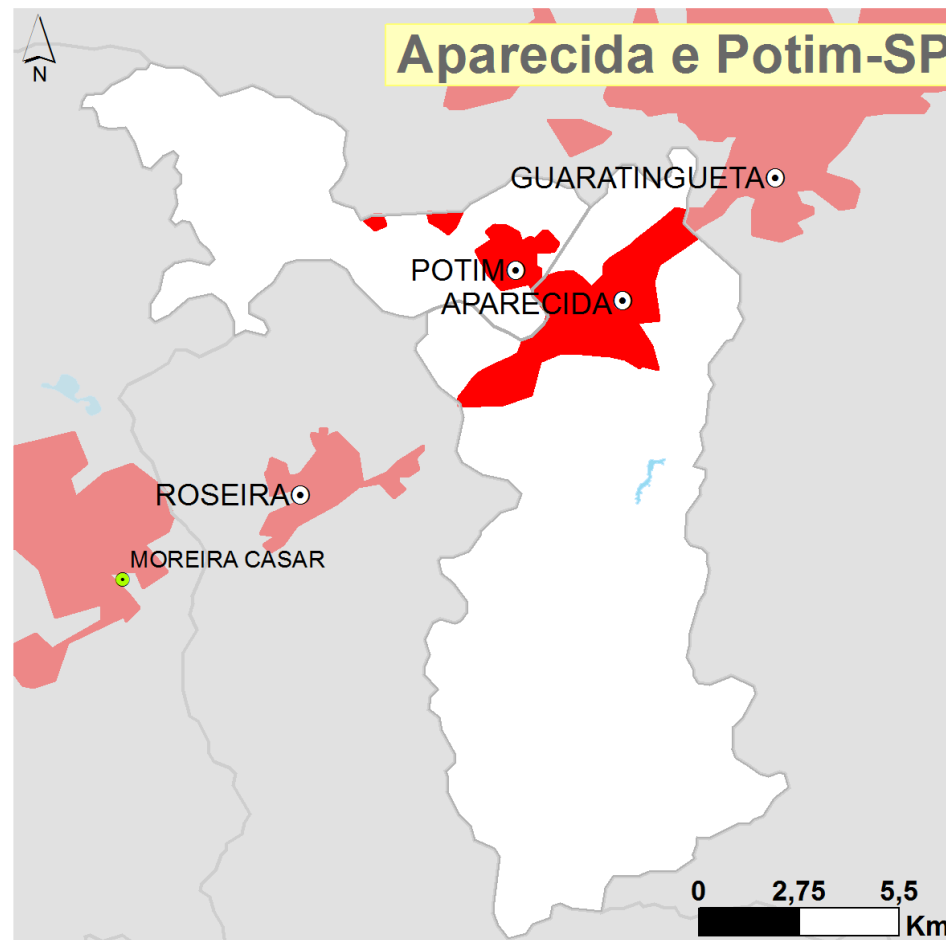
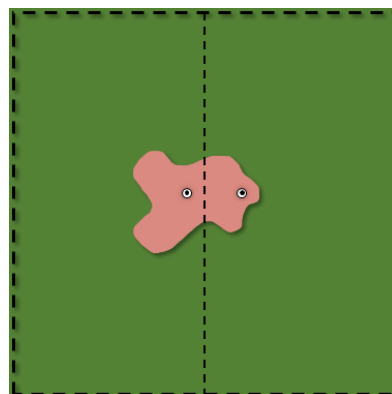
EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Cabo Frio - RJ e São Pedro da Aldeia – RJ; Aparecida - SP e Potim - SP

IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO



Quadro esquemático 2 - Apresentação da subtipologia ST12

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT1 Municípios vizinhos que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas ou semi-conurbadas	EG1 Intermunicipal	ST11 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF
		EG2 Intermunicipal Metropolitano	ST12 - Cidade/Município-RM – Cidade/Município-RM
		EG3 Intermunicipal e Interestadual	ST13 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/Município-UF1
		EG4 Interestadual	ST14 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1
		EG5 Intermunicipal e Internacional	ST15 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/País
		EG6 Interestadual e Internacional	ST16 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1 e Cidade/País
		EG7 Internacional	ST17 - Cidade/Município-UF – Cidade/País

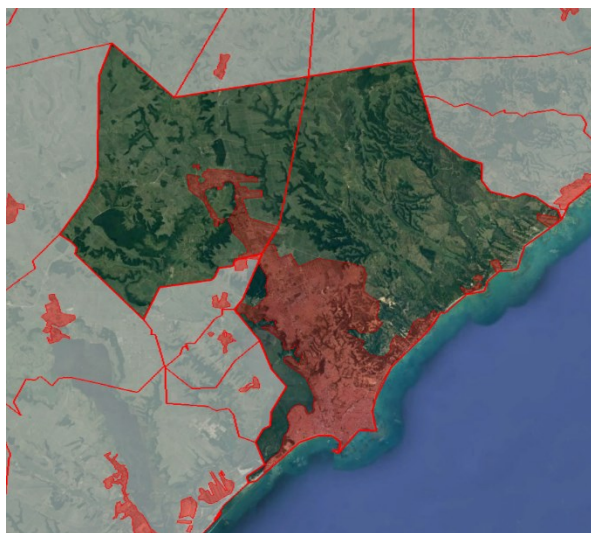
DESCRIÇÃO

ST12 - Municípios de Região Metropolitana que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas

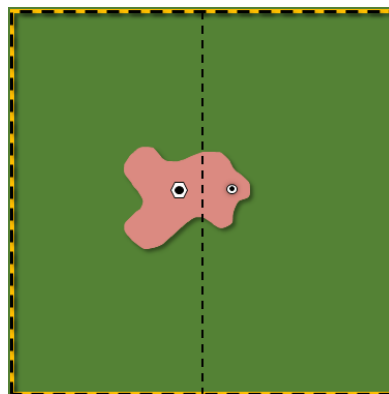
EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

São Paulo - SP e Guarulhos - SP; Salvador - BA e Lauro de Freitas -BA, Maceió - AL e Rio Largo - AL.

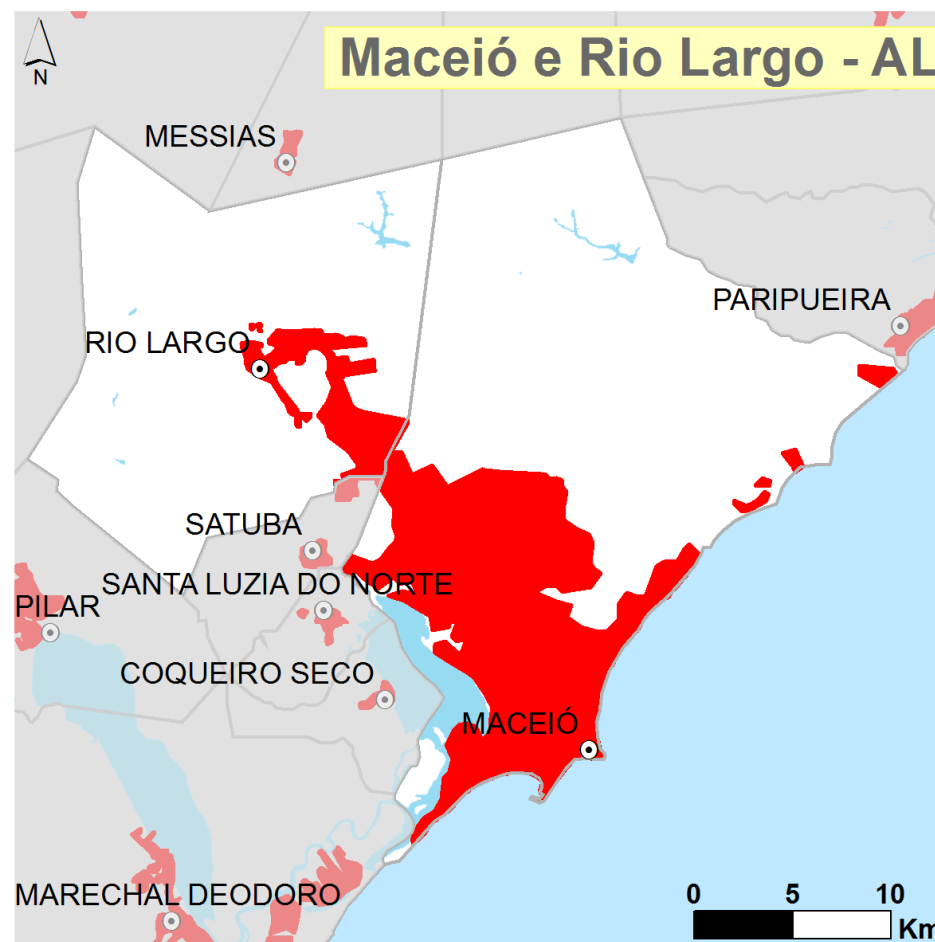
IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO



Maceió e Rio Largo - AL



Quadro esquemático 3 - Apresentação da subtipologia ST13

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT1 Municípios vizinhos que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas ou semi-conurbadas	EG1 Intermunicipal	ST11 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF
		EG2 Intermunicipal Metropolitano	ST12 - Cidade/Município-RM – Cidade/Município-RM
		EG3 Intermunicipal e Interestadual	ST13 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/Município-UF1
		EG4 Interestadual	ST14 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1
		EG5 Intermunicipal e Internacional	ST15 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/País
		EG6 Interestadual e Internacional	ST16 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1 e Cidade/País
		EG7 Internacional	ST17 - Cidade/Município-UF – Cidade/País

DESCRIÇÃO

ST13 – Municípios vizinhos situados no mesmo Estado e que tenham suas manchas urbanas principais conurbadas, ao mesmo tempo em que também haja conurbação com a mancha urbana principal de município vizinho situado em Estado diferente

EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Conurbação de Barra do Garças - MT com Pontal do Araguaia - MT e Aragarças - GO



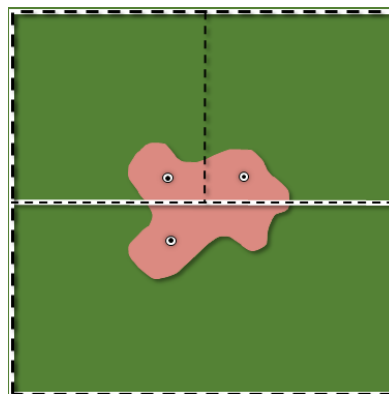
Barra do Garças e Pontal do Araguaia-MT; Aragarças-GO



IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO



Quadro esquemático 4 - Apresentação da subtipologia ST14

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT1 Municípios vizinhos que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas ou semi-conurbadas	EG1 Intermunicipal	ST11 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF
		EG2 Intermunicipal Metropolitano	ST12 - Cidade/Município-RM – Cidade/Município-RM
		EG3 Intermunicipal e Interestadual	ST13 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/Município-UF1
		EG4 Interestadual	ST14 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1
		EG5 Intermunicipal e Internacional	ST15 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/País
		EG6 Interestadual e Internacional	ST16 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1 e Cidade/País
		EG7 Internacional	ST17 - Cidade/Município-UF – Cidade/País

DESCRIÇÃO

ST14 - Municípios vizinhos situados em Estados diferentes, e que tenham as suas manchas urbanas principais conurbadas

EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Bom Jesus de Itapaboana - RJ e Bom Jesus do Norte - ES, Petrolina - PE e Juazeiro - BA

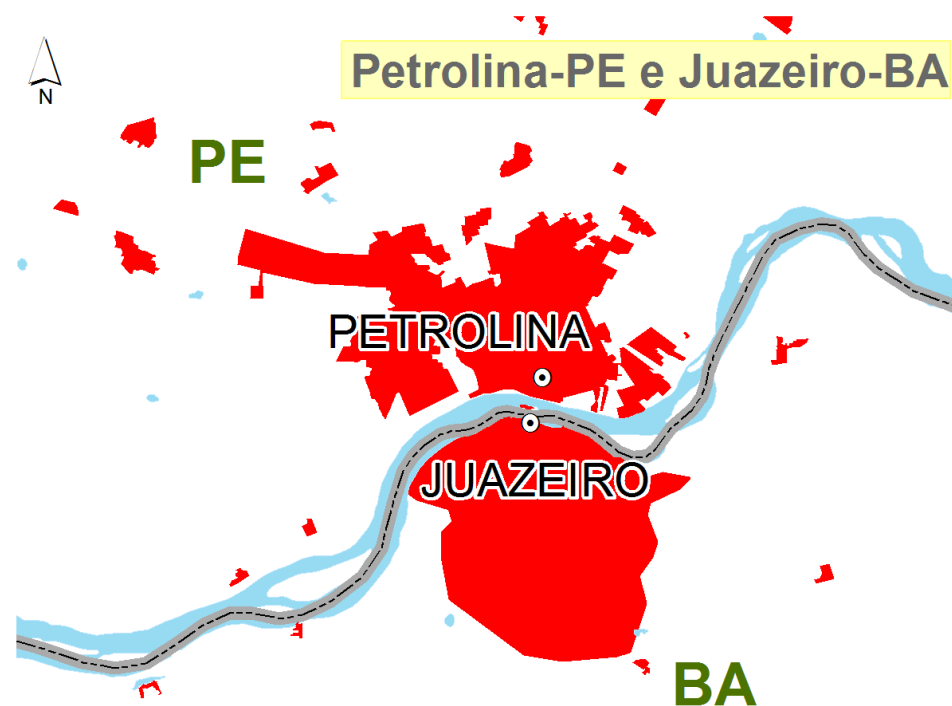
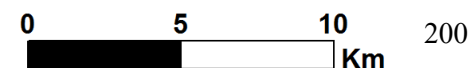
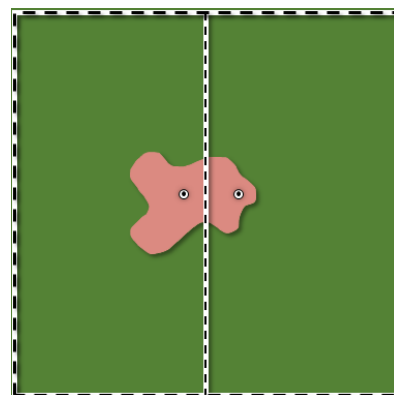


IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO



Quadro esquemático 5 - Apresentação da subtipologia ST15

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT1 Municípios vizinhos que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas ou semi-conurbadas	EG1 Intermunicipal	ST11 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF
		EG2 Intermunicipal Metropolitano	ST12 - Cidade/Município-RM – Cidade/Município-RM
		EG3 Intermunicipal e Interestadual	ST13 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/Município-UF1
		EG4 Interestadual	ST14 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1
		EG5 Intermunicipal e Internacional	ST15 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/País
		EG6 Interestadual e Internacional	ST16 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1 e Cidade/País
		EG7 Internacional	ST17 - Cidade/Município-UF – Cidade/País

DESCRIÇÃO

ST15 – Municípios vizinhos situados em um mesmo Estado e que tenham suas manchas urbanas principais conurbadas, ao mesmo tempo em que uma dessas cidades também se conurbe com cidade de país vizinho

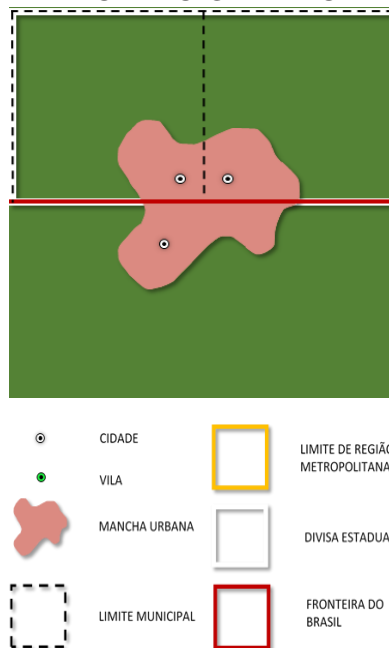
EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Conurbação de Brasiléia - AC com Epitaciolândia - AC e Cobija (Bolívia)

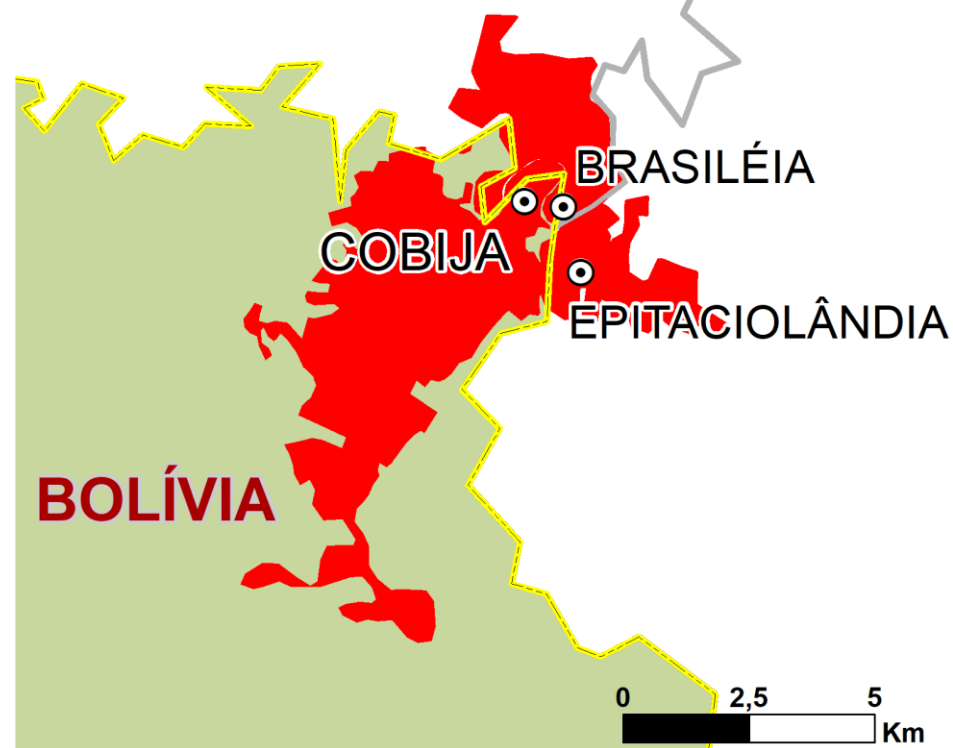
IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO



Epitaciolândia e Brasiléia-AC; Cobija-BO



Quadro esquemático 6 - Apresentação da subtipologia ST16

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT1 Municípios vizinhos que têm as suas manchas urbanas principais conurbadas ou semi-conurbadas	EG1 Intermunicipal	ST11 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF
		EG2 Intermunicipal Metropolitano	ST12 - Cidade/Município-RM – Cidade/Município-RM
		EG3 Intermunicipal e Interestadual	ST13 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/Município-UF1
		EG4 Interestadual	ST14 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1
		EG5 Intermunicipal e Internacional	ST15 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/País
		EG6 Interestadual e Internacional	ST16 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1 e Cidade/País
		EG7 Internacional	ST17 - Cidade/Município-UF – Cidade/País

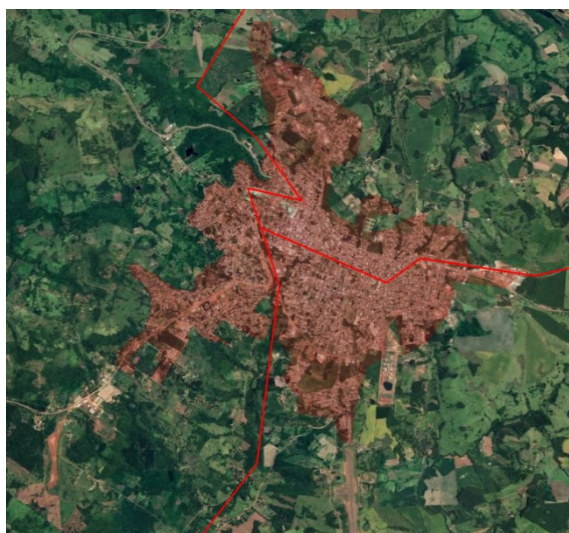
DESCRIÇÃO

ST16 - Municípios vizinhos situados em Estados diferentes e que tenham suas manchas urbanas principais conurbadas, ao mesmo tempo que ainda apresentem conurbação com mancha urbana de cidade de país vizinho

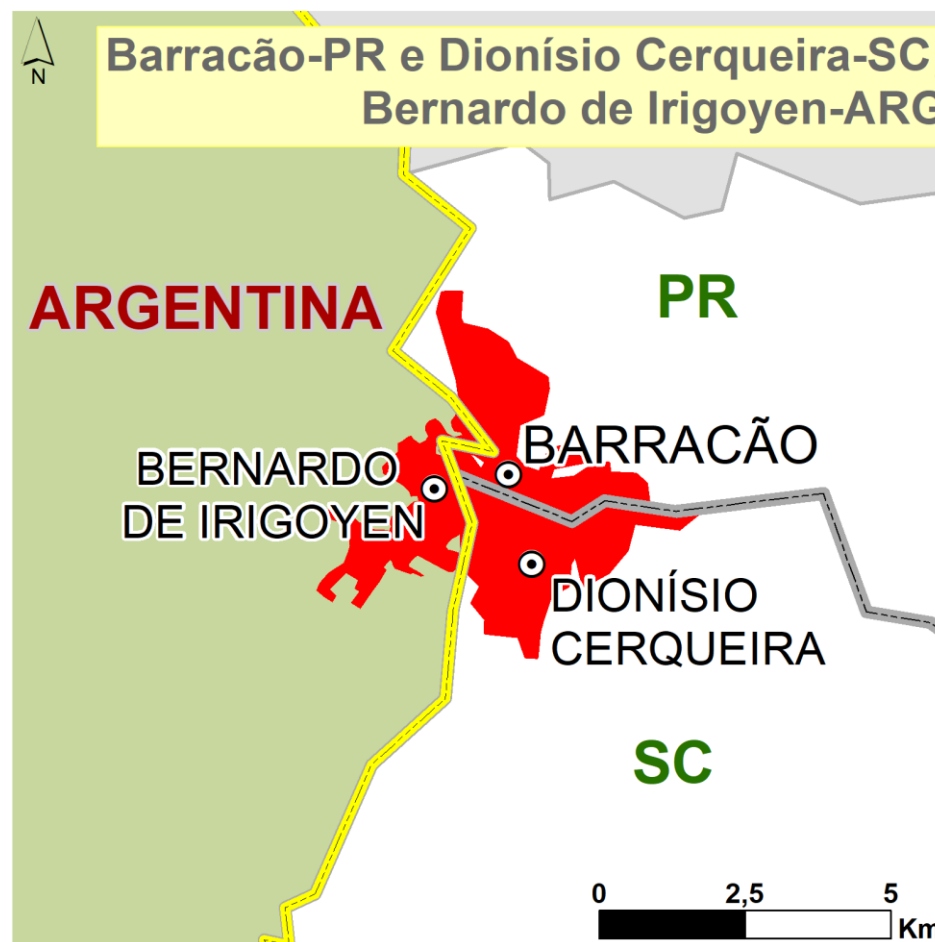
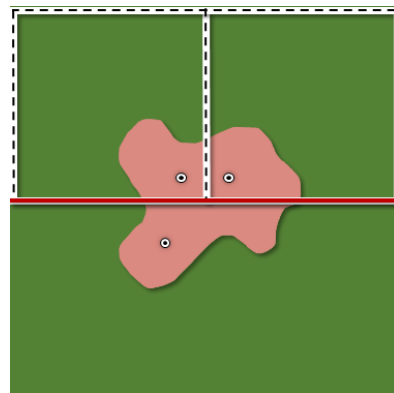
EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Barracão - PR (Brasil), Dionísio Cerqueira - SC (Brasil) e Bernardo de Irigoyen (Argentina)

IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO



Quadro esquemático 7 - Apresentação da subtipologia ST17

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT1	EG1 Intermunicipal	ST11 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF
		EG2 Intermunicipal Metropolitano	ST12 - Cidade/Município-RM – Cidade/Município-RM
		EG3 Intermunicipal e Interestadual	ST13 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/Município-UF1
		EG4 Interestadual	ST14 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1
		EG5 Intermunicipal e Internacional	ST15 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/País
		EG6 Interestadual e Internacional	ST16 - Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1 e Cidade/País
		EG7 Internacional	ST17 - Cidade/Município-UF – Cidade/País

DESCRIÇÃO

ST17 - Município que tem a sua mancha urbana principal conurbada com uma cidade do país vizinho

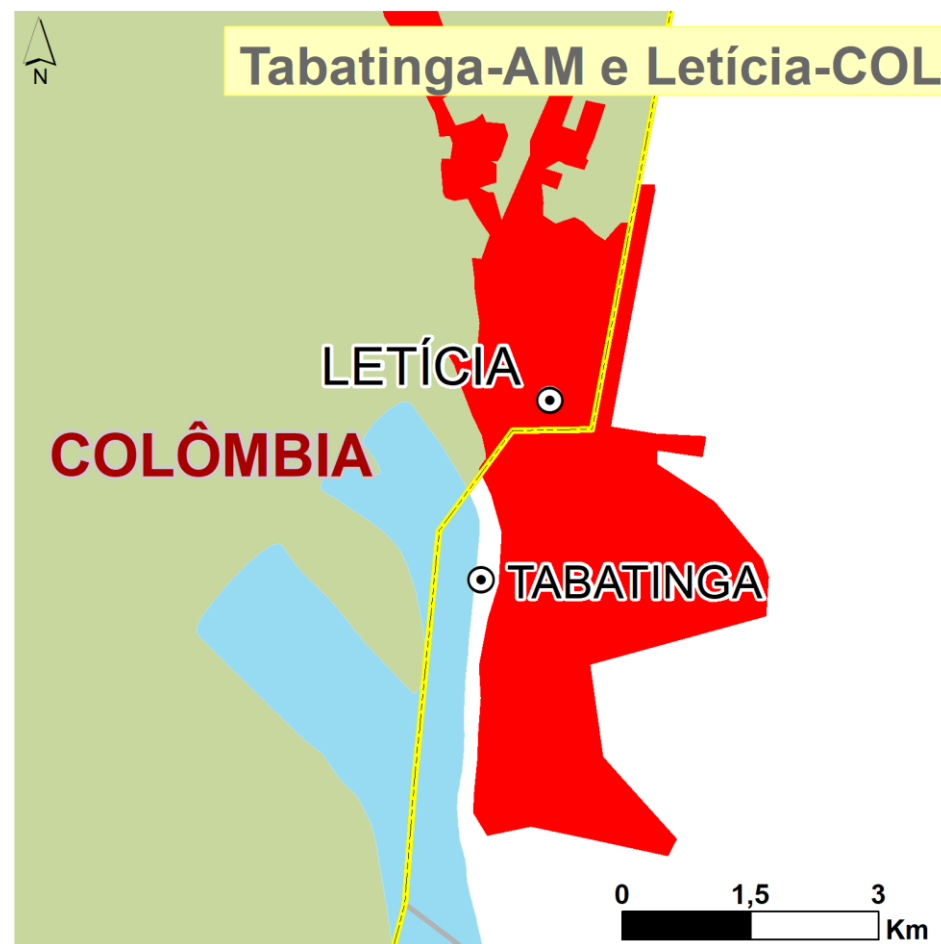
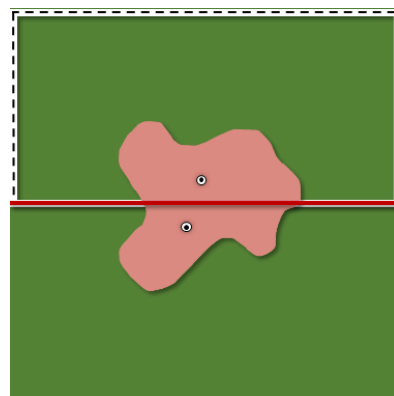
EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Foz do Iguaçu - PR (Brasil) e Ciudad del Leste (Paraguai); Tabatinga - AM (Brasil) e Letícia (Colômbia)

IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO



Quadro esquemático 8 - Apresentação da subtipologia ST21

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT2 - Município que tem a sua mancha urbana principal conurbada ou semi-conurbada com mancha secundária de município vizinho	EG1 Intermunicipal	ST21 - Cidade/Município-UF – Vila/Município-UF
		EG4 Interestadual	ST24 - Cidade/Município-UF – Vila/Município-UF1

DESCRIÇÃO

ST21 - Município que tem a sua mancha urbana principal conurbada com mancha urbana secundária de um município vizinho

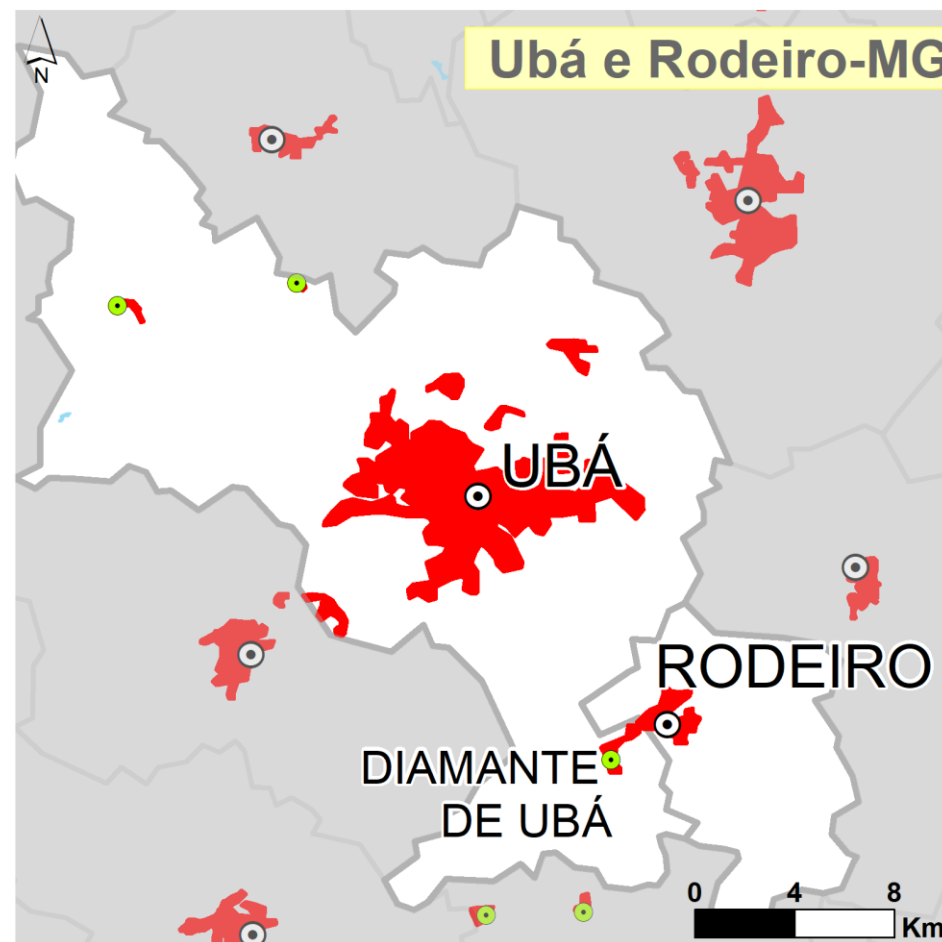
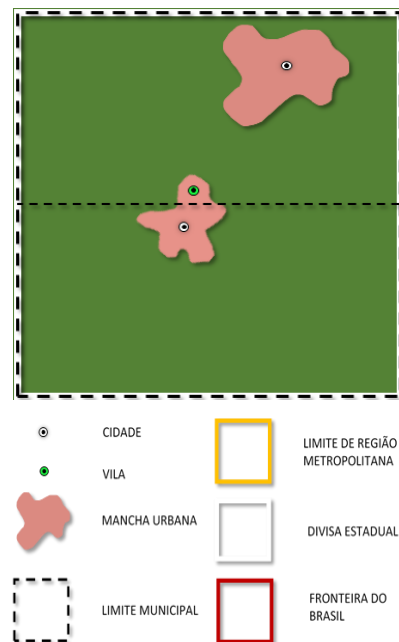
EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Barra do Piraí (sede) - RJ conurbado com Piraí (distrito de Santanésia) - RJ; Aperibé (sede) - RJ conurbado com Cambuci (distrito de Funil) - RJ; Rodeiro (sede) conurbado com Ubá (distrito de Diamante de Ubá) - MG

IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO



Quadro esquemático 9 - Apresentação da subtipologia ST24

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT2 - Município que tem a sua mancha urbana principal conurbada ou semi-conurbada com mancha secundária de município vizinho	EG1 Intermunicipal	ST21 - Cidade/Município-UF – Vila/Município-UF
		EG4 Interestadual	ST24 - Cidade/Município-UF – Vila/Município-UF1

DESCRIÇÃO

ST24 – Município que tem a sua mancha urbana principal conurbada com mancha urbana secundária de um município vizinho, localizado em Estado diferente.

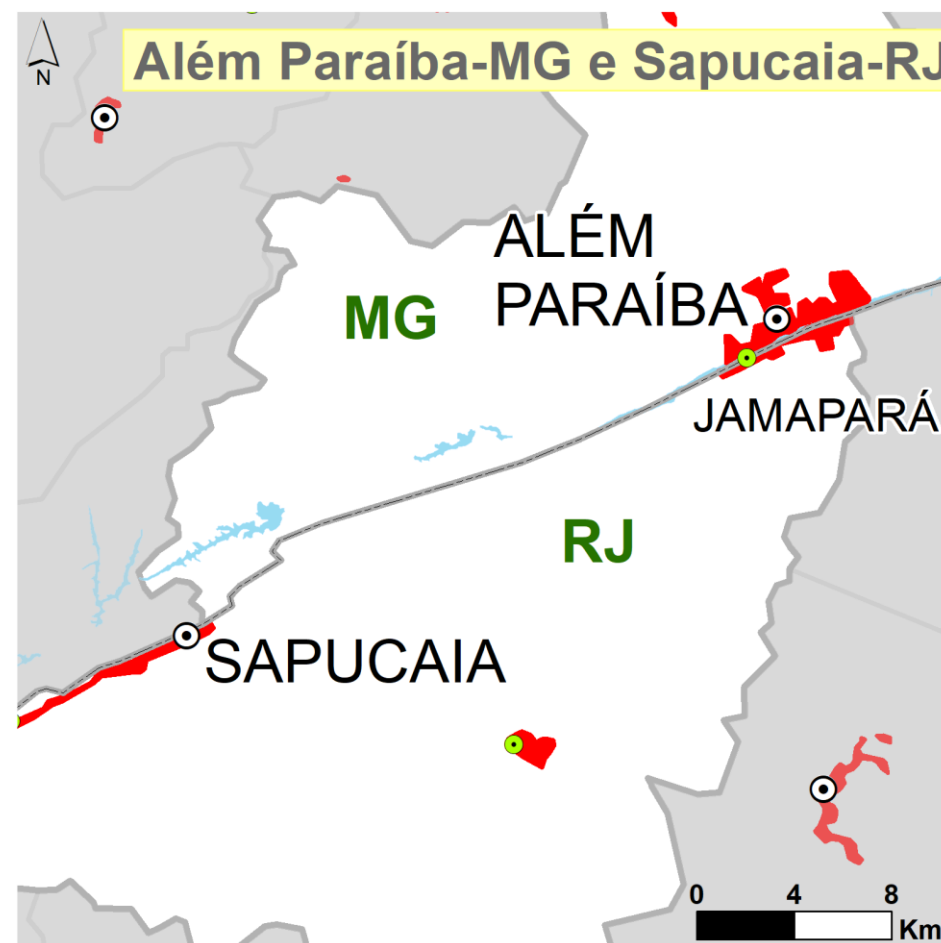
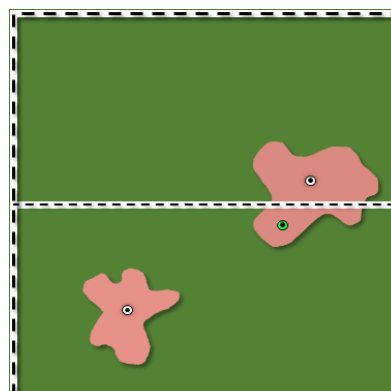
EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Além Paraíba (sede) - MG conurbado com Sapucaia (distrito de Jamapará) - RJ; Baixo Guandu (sede) - ES conurbado com Aimorés (distrito de Santo Antônio do Rio Doce) - MG

IMAGEM DE SATÉLITE



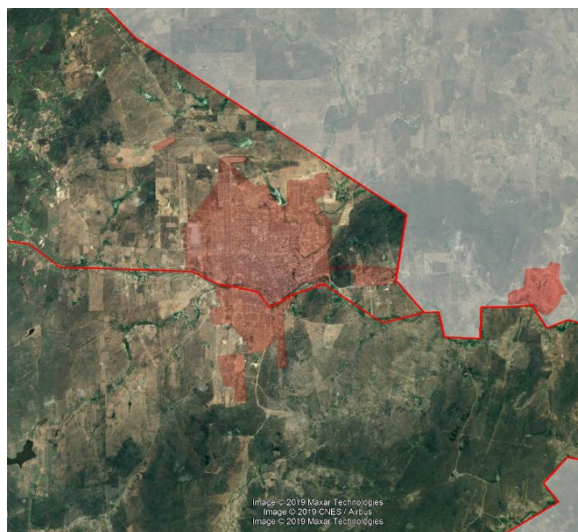
MODELO GRÁFICO



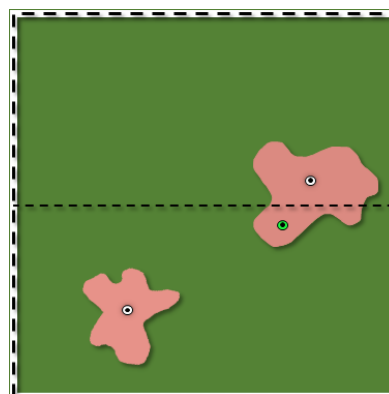
Quadro esquemático 10 - Apresentação da subtipologia ST31

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT3 - Município que tem a sua mancha urbana secundária conurbada ou semi-conurbada com mancha urbana principal de município vizinho	EG1 Intermunicipal	ST31 - Vila/Município-UF – Cidade/Município-UF
		EG4 Interestadual	ST34 - Vila/Município-UF – Cidade/Município-UF1

IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO

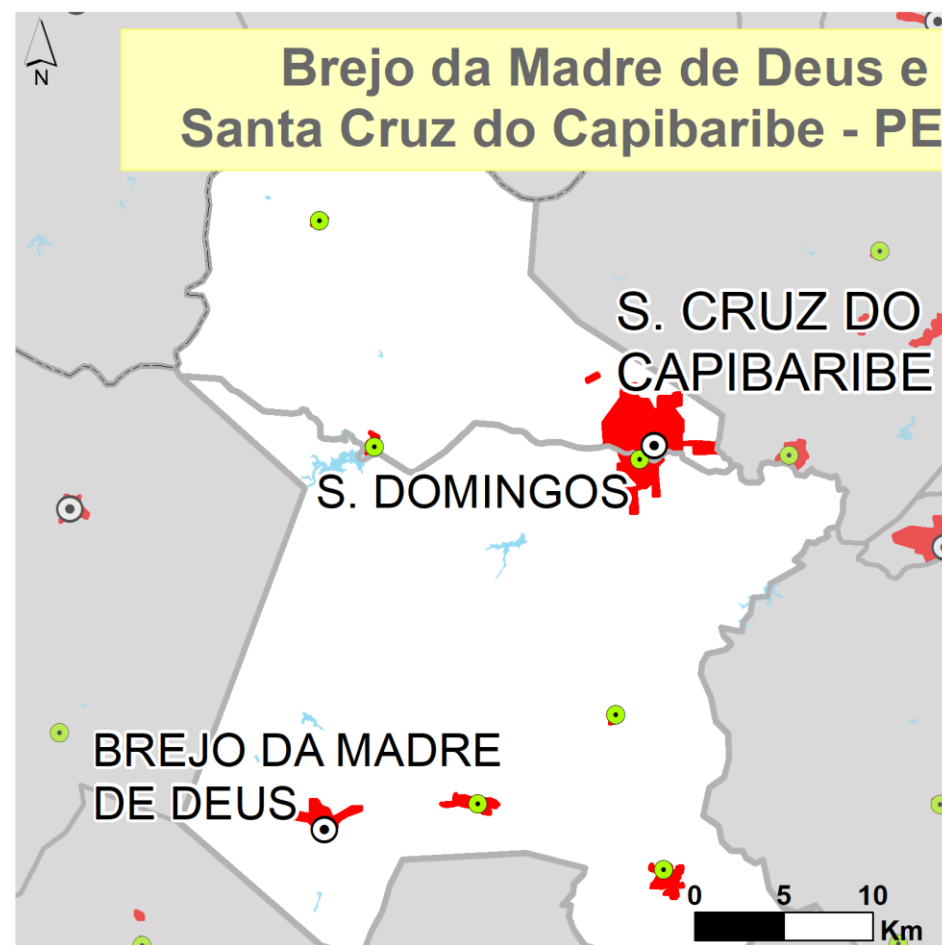


DESCRIÇÃO

ST31 - Município que tem a sua mancha urbana secundária conurbada com a mancha urbana principal do município vizinho

EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Brejo da Madre de Deus - PE (distrito de São Domingos) conurbado com Santa Cruz do Capibaribe (sede) - PE; Ibirama- SC (distrito de Dalbérgia) conurbado com Presidente Getúlio (sede) - SC



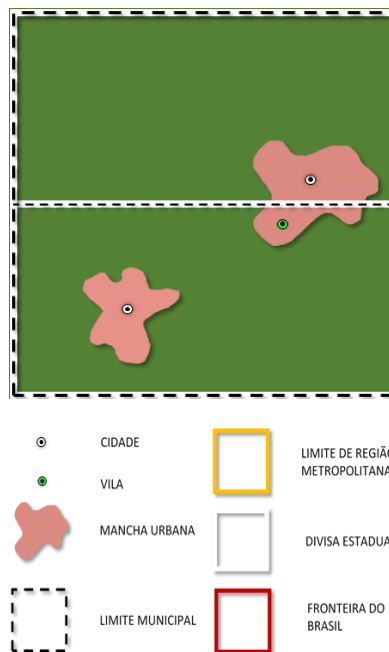
Quadro esquemático 11 - Apresentação da subtipologia ST34

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Com Conurbação (CC)	MT3 - Município cuja mancha urbana NÃO principal seja conurbada ou semi-conurbada com mancha urbana principal de município vizinho	EG1 Intermunicipal	ST31 - Vila/Município-UF – Cidade/Município-UF
		EG4 Interestadual	ST34 - Vila/Município-UF – Cidade/Município-UF1

IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO

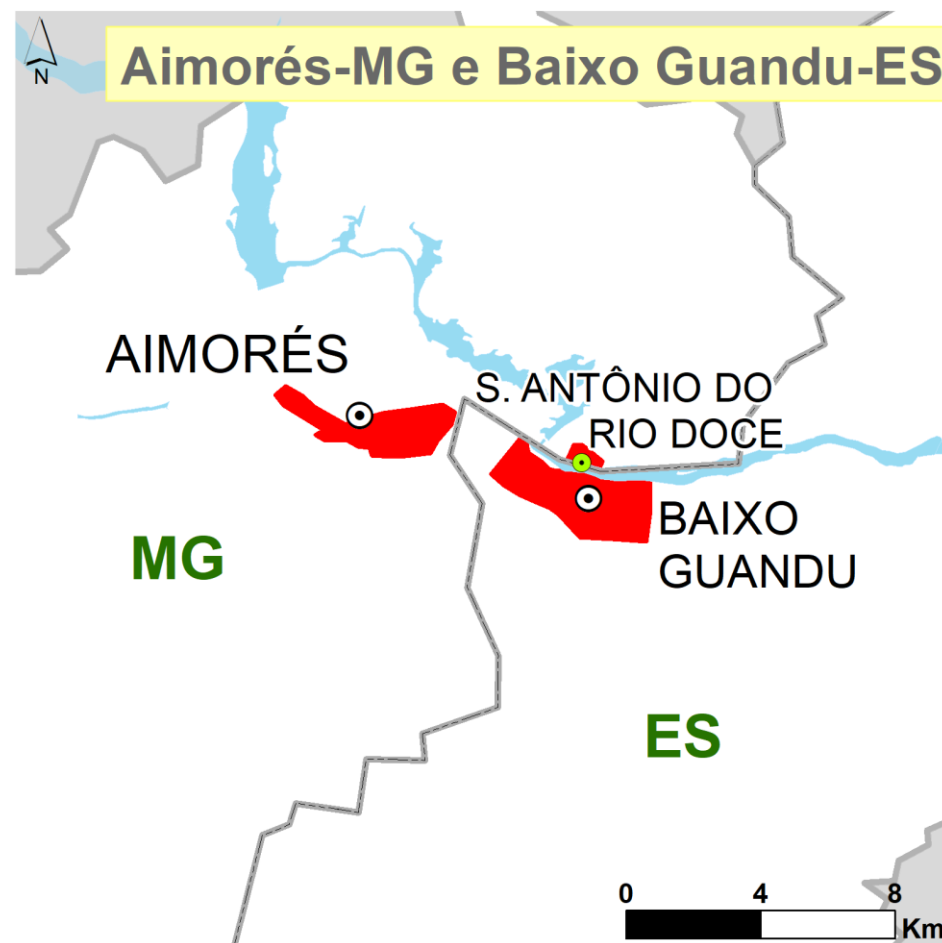


DESCRIÇÃO

ST34 - Município que tem a sua mancha urbana secundária conurbada com a mancha urbana principal de um município vizinho situado em Estado diferente

EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Paranaíba - MS (distrito de São João do Aporé) conurbado com Lagoa Santa (sede) - GO; Almeirim - PA (distrito de Monte Dourado) conurbado com Laranjal do Jari (sede) - AP; Aimorés (distrito de Santo Antônio do Rio Doce) - MG conurbado com Baixo Guandu (sede) - ES



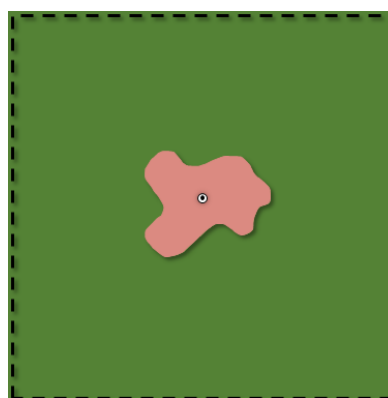
Quadro esquemático 12 - Apresentação da subtipologia ST40

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Sem Conurbação (SC)	MT4 - Município com mancha urbana isolada	EGO Intramunicipal	ST40 - Cidade/Município-UF

IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO

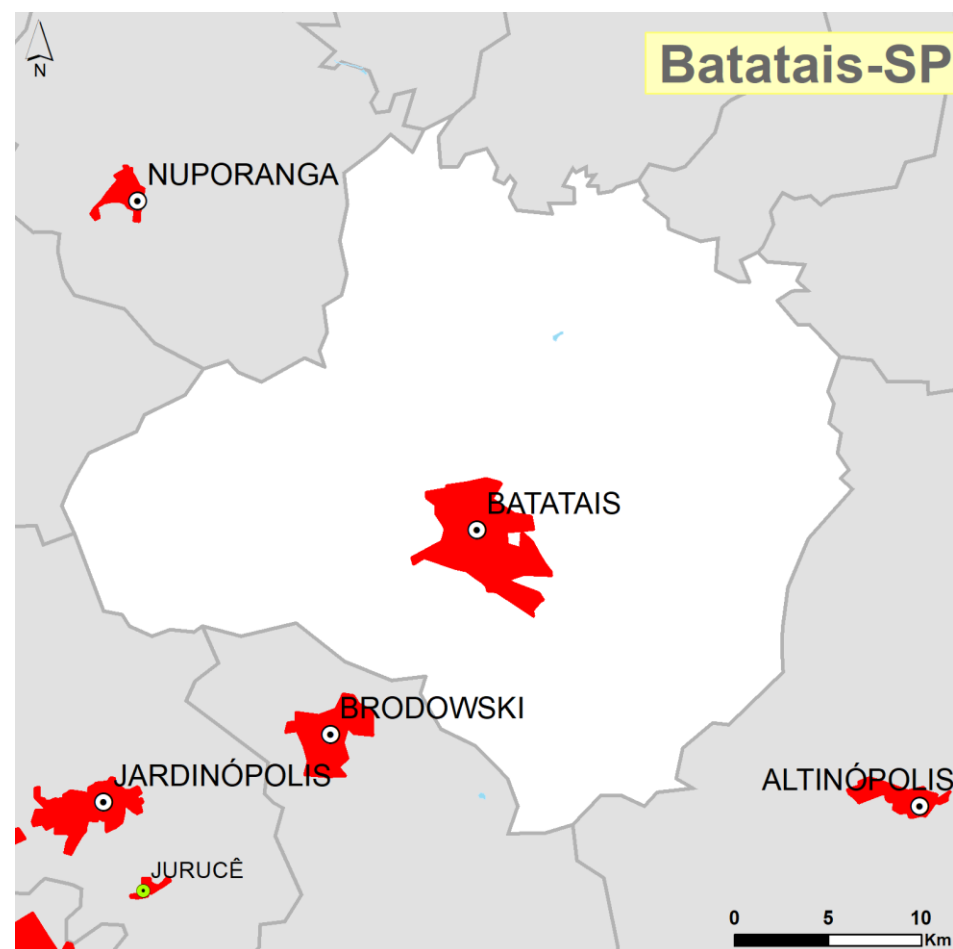


DESCRIÇÃO

ST40 - Município que não apresenta conurbação com municípios vizinhos

EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

Cascavel - PR; Uberlândia - MG; Picos - PI, Batatais - SP



Quadro esquemático 13 - Apresentação da subtipologia ST50

CATEGORIA URBANA	MACRO TIPOLOGIA	ESCALA GEOGRÁFICA	SUBTIPOLOGIA (por Localidade e Nível Federativo)
Sem Conurbação (SC)	MT5 - Município com mais de uma mancha urbana isolada	EGO Intramunicipal	ST50 - Cidade-Vila-Bairro/Município-UF

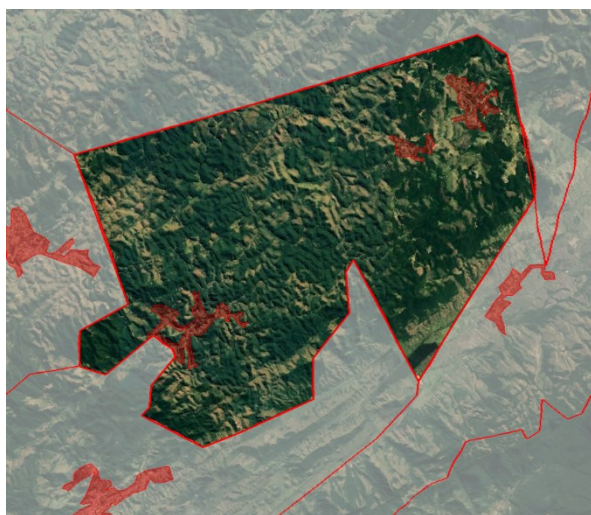
DESCRIÇÃO

ST50 - Município com mais de uma mancha urbana isolada em seu território e que não apresenta conurbação com municípios vizinhos

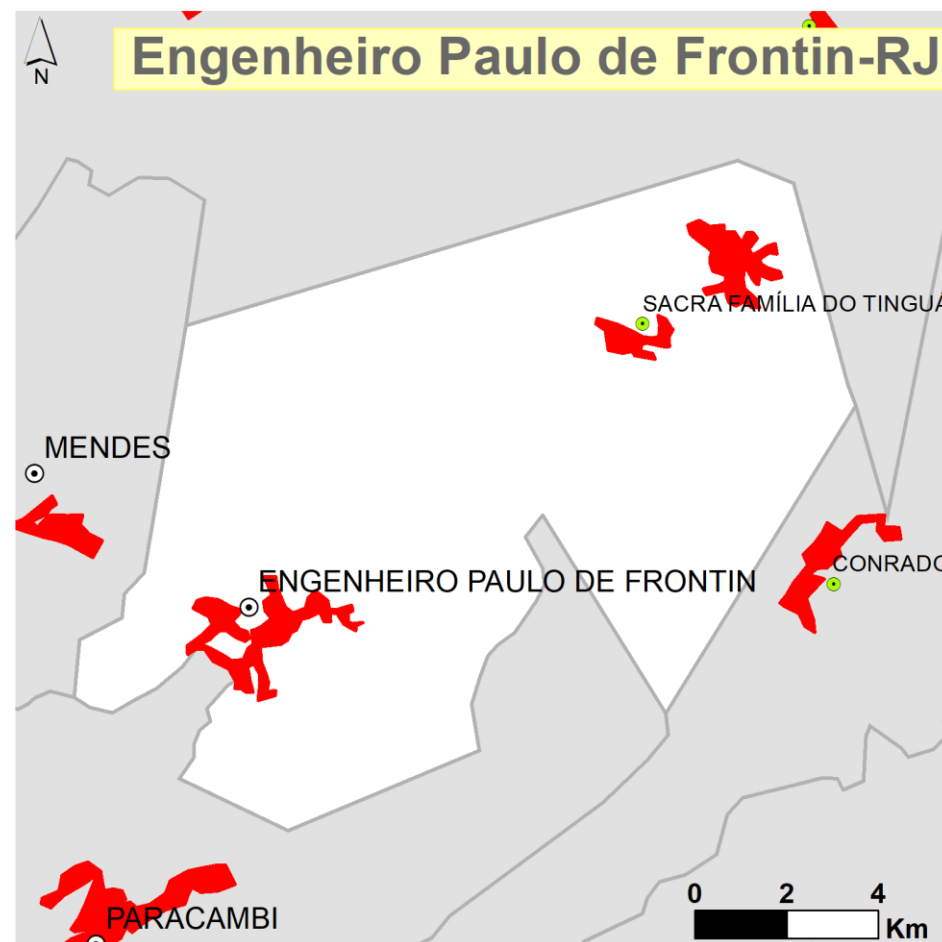
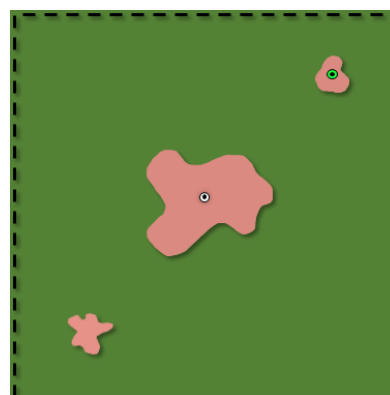
EXEMPLO DE MUNICÍPIOS DA CLASSE

São Luís do Paraitinga (sede) e Catubaça (distrito) - SP;
Engenheiro Paulo de Frontin (sede) - e Sacra Família do Tinguá - RJ

IMAGEM DE SATÉLITE



MODELO GRÁFICO



4.2. Os materiais mobilizados para a modelagem tipológica e os procedimentos para a classificação dos municípios em ambiente SIG

Neste capítulo foi descrito como foram mobilizados alguns recursos e dados cartográficos que possuem caráter central para as etapas até aqui percorridas. Nos próximos parágrafos são destacadas as principais características desses dados, e como estas refletem parcialmente as discussões feitas nos tópicos anteriores.

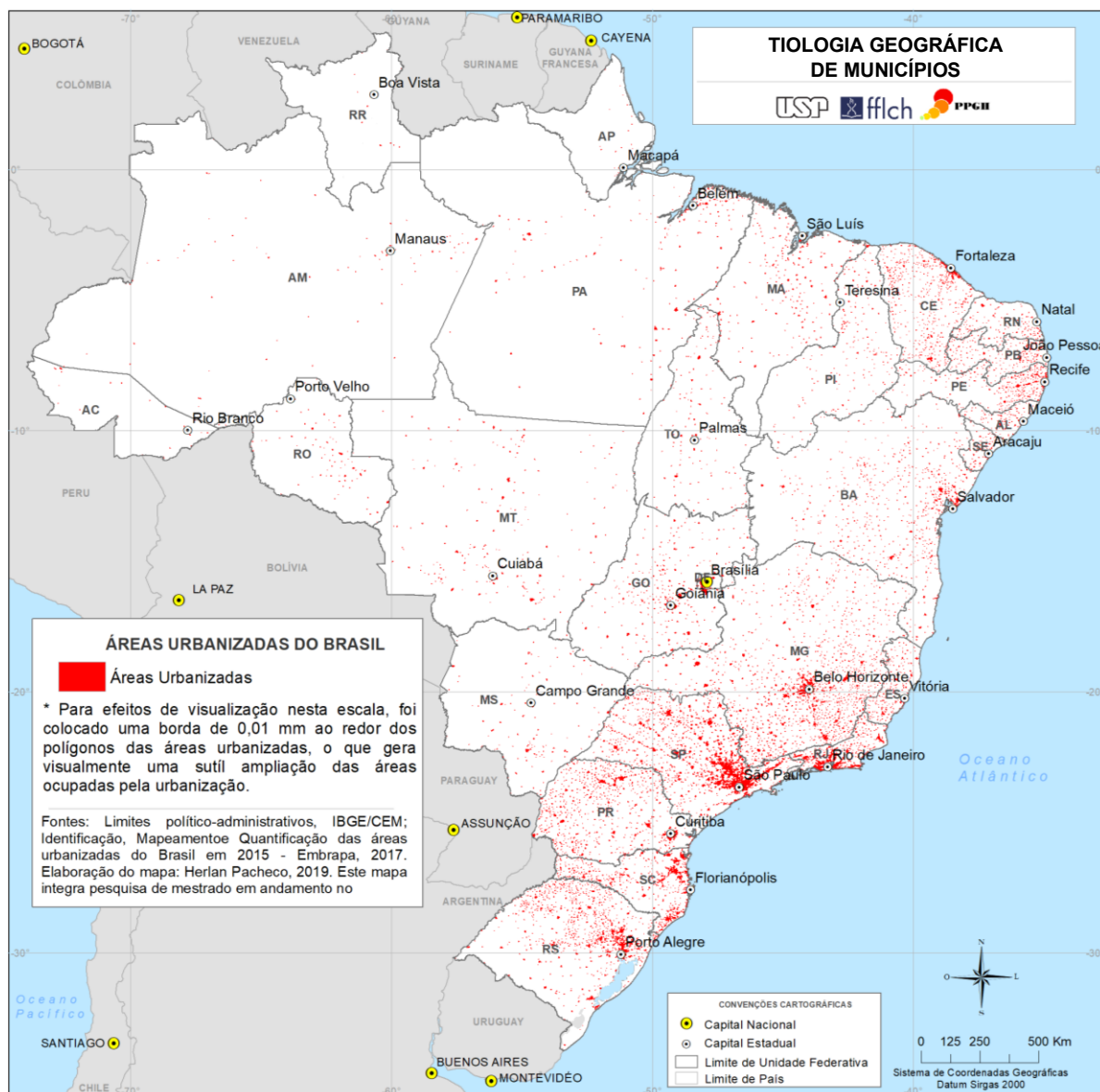
4.2.1. Áreas urbanizadas do Brasil

Para a observação das manchas urbanas, utilizou-se o produto “Áreas Urbanas no Brasil em 2015”, elaborado pela Embrapa Territorial, cujo escritório central fica em Campinas-SP. A escolha por essa fonte se motivou por ser a que apresenta uma base de dados mais atualizada para todo o território nacional¹⁸ (observar o Mapa “Áreas Urbanizadas do Brasil”), e por ter sido elaborado em uma escala equivalente a 1:25.000, proporcionando um melhor detalhamento dos limites das áreas urbanas, quando comparado com os dados originalmente disponibilizados pelo IBGE.

Conforme descreve o relatório do produto, para a sua elaboração foram utilizados os dados da malha de setores censitários rurais e urbanos do ano de 2010 elaborado pelo IBGE. Com isso, puderam dispor de uma primeira aproximação quanto à localização e distribuição das áreas urbanizadas do país. No entanto, os dados das áreas urbanas derivam de uma delimitação definida pelas prefeituras, com propósitos arrecadatários e para o zoneamento urbano, e com isso a malha censitária do IBGE sofre influências dessas delimitações fornecidas pela administração das municipalidades. A área ocupada por um setor censitário urbano nem sempre englobará áreas efetivamente urbanizadas, podendo também incluir áreas com usos do solo predominantemente rurais.

¹⁸ Mais atualizada à época de início da elaboração desta dissertação. Posteriormente, outras fontes de dados surgiram contendo a malha urbana das localidades de todo o Brasil, com especial destaque para os dados do projeto Mapbiomas.

Mapa 27 - Áreas urbanizadas do Brasil

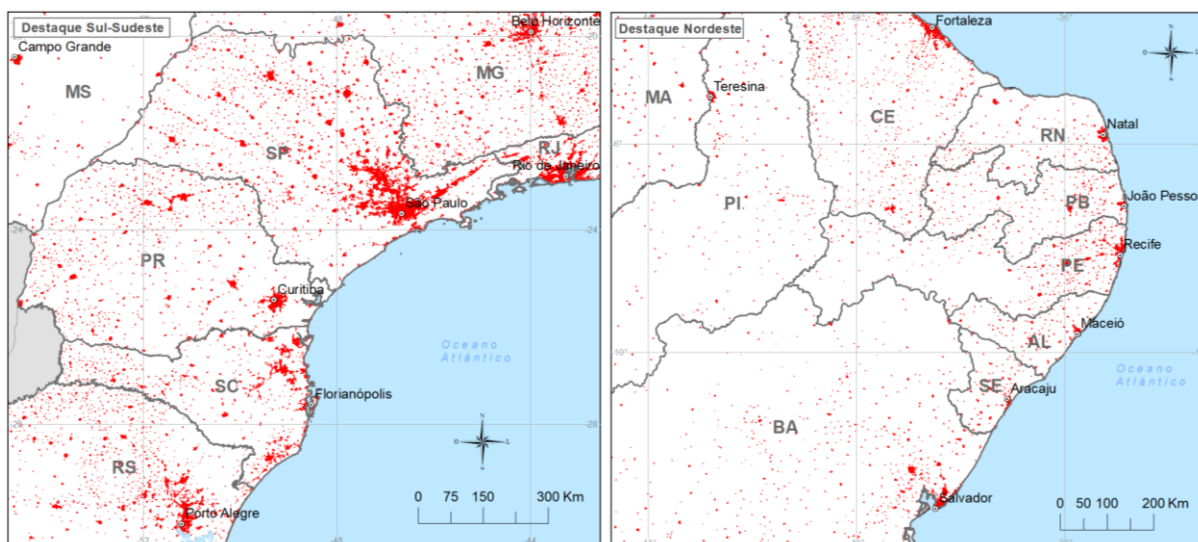


Fonte: Embrapa Territorial, 2017. Mapa elaborado pelo autor.

Para contornar essa característica própria da malha censitária, o principal trabalho da Embrapa Territorial foi o de sobrepôr a malha de setores censitários urbanos com imagens orbitais de alta resolução espacial consultadas na plataforma Esri. Essa sobreposição foi possível por meio do uso de um programa de Sistema de Informações Geográficas, e permitiu que a instituição ajustasse limites dos setores censitários urbanos para que cobrissem apenas as áreas que apresentassem uso do solo predominantemente urbano. Esse ajuste se deu com base na observação de

características concretas dos espaços urbanos, como a presença de arruamento, de aglomeração de casas, de equipamentos públicos e privados, entre outros elementos. As áreas em que não estivessem presentes estas características eram desclassificadas como sendo urbanas.

Mapa 28 - Destaque macrorregional para o Mapa 27



Como resultado, obteve-se uma base de dado vetorial de todas as áreas urbanizadas do país em formato *shapfile*, com uma representação mais próxima da realidade do fato urbano no Brasil quando comparado aos dados do IBGE. O mencionado arquivo ainda contém uma tabela de atributos que associam as áreas urbanas aos seus respectivos municípios, bem como o cálculo das áreas em km² de cada uma delas.

Apesar da melhora quanto à representação cartográfica das áreas urbanas, é necessário ressaltar algumas limitações que o produto apresenta. Embora a ampliação da escala cartográfica tenha permitido redesenhar os contornos das áreas urbanas de maneira mais detalhada, é importante ter em mente que ainda se trata de uma aproximação da realidade, e sendo assim ele pode conter em parte das cidades uma representação relativamente exagerada de suas áreas urbanas. Esse tipo de problema pode acontecer porque em algumas cidades do país, em especial naquelas de menor porte, a observação de sua mancha urbana na escala 1:25.000 pode não ser suficiente para enxergar adequadamente os seus contornos externos, resultando

em polígonos um pouco maiores que o tamanho das áreas efetivamente urbanizadas.

Outro ponto a ser destacado é que o produto mencionado teve como único objetivo identificar as áreas urbanas com base unicamente em critérios morfológicos, com finalidade de gerar uma base de dado espacial para uso cartográfico, e por isso, não se ateu a critérios de cunho mais sociológico para identificar esses espaços.

O uso da morfologia como elemento para identificar esses espaços urbanos pode conter uma sub ou sobre representação dessas categorias, por desconsiderar aspectos como o modo de vida de suas populações como elemento chave para o mapeamento desses espaços. No entanto, devemos ter em mente que a área de estudo é a de um país de proporções continentais, e por isso seria um trabalho árduo fazer uma análise adaptada para cada município do país.

Tomando por análise as considerações anteriores, o produto Áreas Urbanizadas do Brasil se apresenta como o melhor produto disponível em termos de nível de detalhamento e abrangência territorial, considerando o seu potencial de aplicabilidade para o contexto da pesquisa. Para estudos cuja escala geográfica seja em nível urbano-regional, os dados em questão atendem consideravelmente as demandas para representação em linguagem cartográfica, porém, para estudos em escala intraurbana, o dado é insuficiente no quesito de precisão cartográfica e detalhamento dos limites das áreas urbanas.

4.2.2. Malha municipal do Brasil

A malha municipal corresponde ao conjunto de limites político-administrativos dos municípios brasileiros, organizado em formato poligonal, indicado assim a área territorial municipal de cada um dos 5.570 municípios do país, conforme ilustra o Mapa 29 em sequência. Por conta da diferença do tamanho do território dessas municipalidades, que pode variar desde municípios com tamanho de bairros (Águas de São Pedro-SP; Santa Cruz de Minas-MG etc.), até aqueles com dimensão maior que a de muitos países (Altamira-PA, Barcelos-AM etc.), o comportamento dessa malha apresenta diferenças quanto a sua organização espacial em nível regional.

Mapa 29 - Malha municipal do Brasil



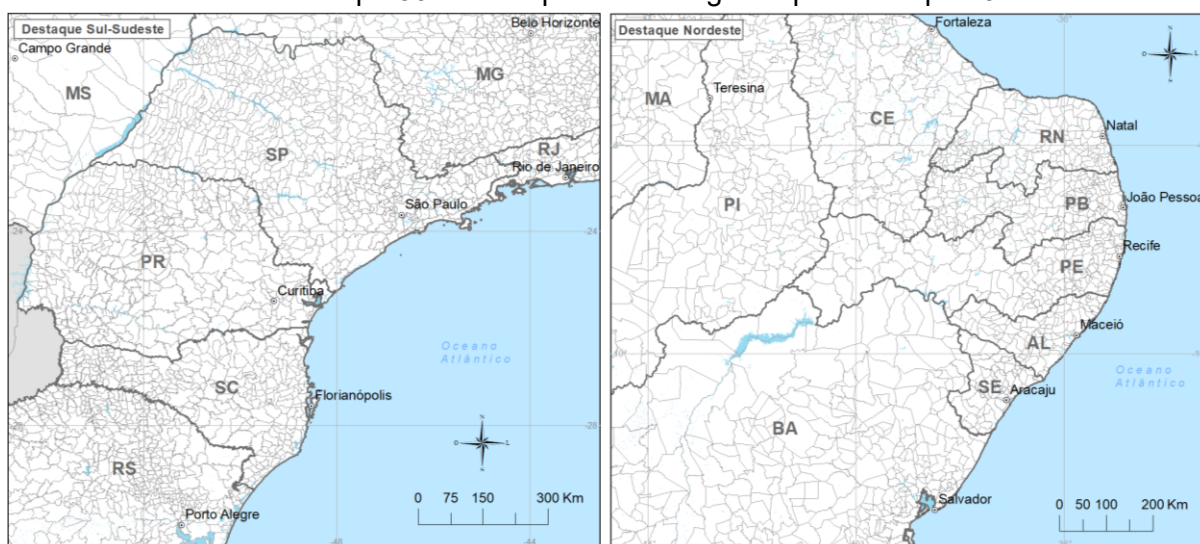
Fonte: IBGE/CEM, 2015. Mapa elaborado pelo autor.

Enquanto na Região Norte do país a malha se apresenta menos fragmentada, e, portanto, menos densa, em partes do Sudeste, Sul e Nordeste brasileiro, a intensidade da divisão do território em municípios é maior, resultando em uma malha muito mais densa. Esse comportamento em grande medida acompanha o nível de densidade populacional do país, assim como é resultado de um processo histórico de ocupação do território brasileiro.

Para o contexto do trabalho, a malha municipal enquanto dado cartográfico,

tem importância por ser o meio de visualização da espacialidade territorial dos municípios, assim como em associação aos dados de mancha urbana, permite analisar o nível de relação de vizinhança das manchas urbanas entre municípios, fator que permitiu modelar as tipologias sugeridas na pesquisa em tela.

Mapa 30 - Destaque macrorregional para o Mapa 29



Com base nas considerações anteriores, o produto Malha Municipal dos Municípios Brasileiros 2015, do Centro de Estudos da Metrópole – CEM/FFLCH-USP, foi o melhor material disponível encontrado para o objetivo da pesquisa. Entre as suas principais propriedades cartográficas, destacam-se: escala cartográfica 1:50.000; Projeção Geográfica e *Datum* Sirgas2000.

Este produto do CEM deriva, por sua vez, da própria malha municipal compilada e organizada pelo IBGE em cooperação com órgãos estaduais, mas que geralmente apresentam algumas características que atrapalham certas análises e representações cartográficas. Entre os problemas principais é possível mencionar a inclusão de corpos d'água marítimos, como estuários e baías, como sendo área territorial pertencente aos municípios, o que gera uma sobrerepresentação da área terrestre do município.

Por exemplo, no caso do município de Salvador, além da sua porção terrestre continental, na representação do IBGE o seu polígono também inclui uma porção da Baía de Todos os Santos, quase que duplicando a área total em Km² do referido

município. Esse tipo de situação pode impactar outras análises, como o cálculo de densidade demográfica, centro geométrico do município etc.

Consciente deste problema, o trabalho do CEM foi justamente o de reajustar esses limites de modo a excluir porções marítimas do polígono desses municípios, de maneira que ele tivesse uma correspondência com a área continental e insular de cada município.

O destaque das propriedades supramencionadas é importante porque elas indicam as limitações quanto a precisão cartográfica e consistência posicional dos limites, que por sua vez podem influenciar na observação e análise de alguns elementos geográficos. Como exemplo, tem-se os casos em que a mancha urbana de alguns distritos é perpassada pelo limite municipal, não indicando com precisão a qual município aquela vila distrital é pertencente. Esse problema é uma consequência do tamanho reduzido da escala cartográfica, o que reduz o número de vértices e seguimentos de linhas usados para delimitar alguma característica do espaço geográfico.

Por uma questão de precisão cartográfica, a olhos desatentos e desviados sobre a questão, pode ser confundido a qual município aquele distrito pertence. Como alternativa a essa situação, utilizou-se a camada de localidades do país para auxiliar nesse trabalho de interpretação, conforme será descrito em sequência.

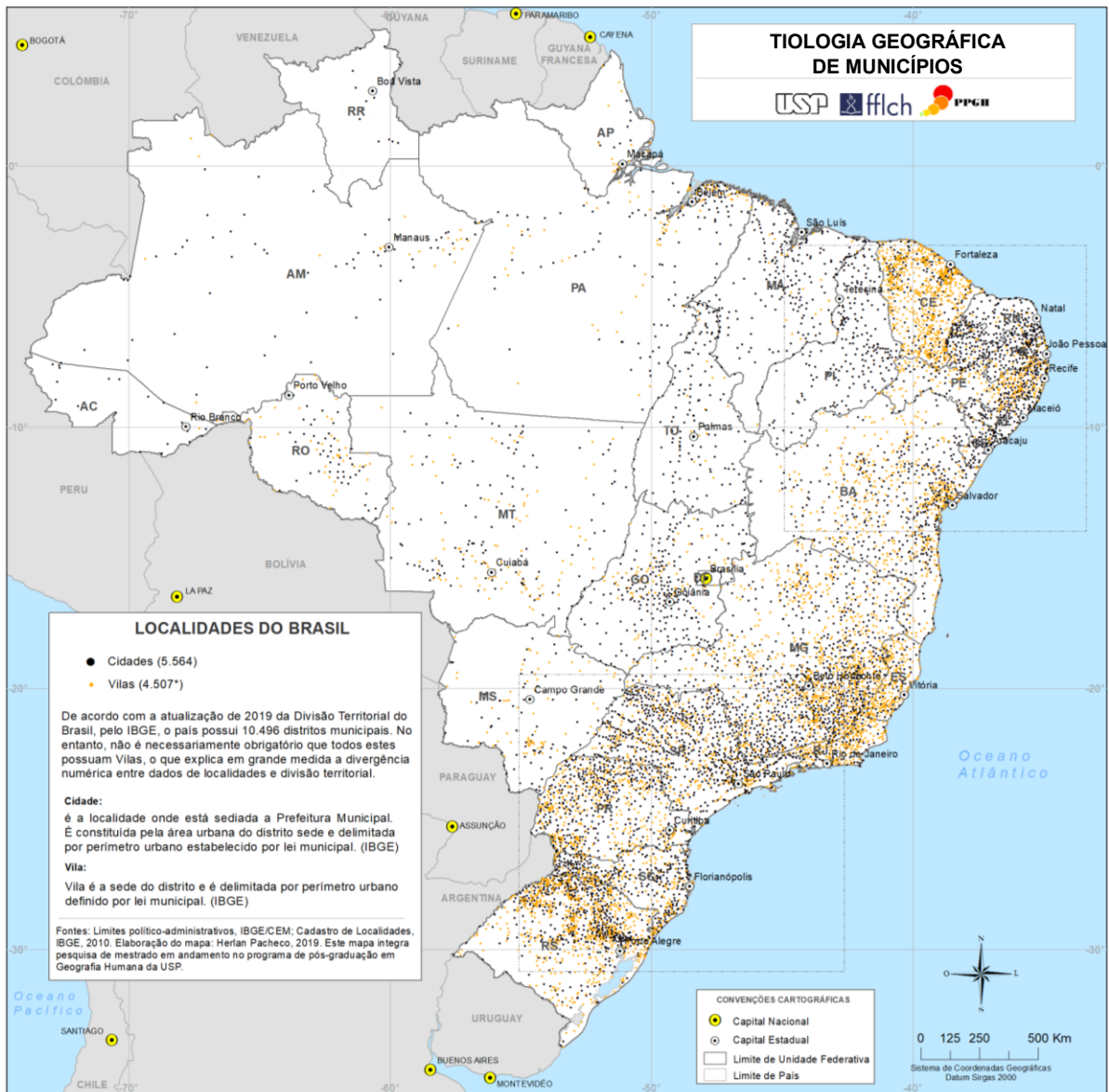
4.2.3. Localidades

Para identificar a relação de vizinhança das manchas urbanas entre municípios, era necessário entender se elas pertenciam a sua sede, a um distrito, a um bairro ou a outro tipo de localidade urbana. Portanto, apenas observar a espacialização das áreas urbanizadas em relação à sua posição dentro e entre municípios vizinhos não seria o suficiente para formular as tipologias de manchas urbanas, assim como classificar os municípios de acordo com as tipologias criadas.

Para auxiliar nessa observação, o produto Cadastro de Localidades do Brasil 2010, elaborado pelo IBGE, foi o banco de dados espacial georreferenciado utilizado para auxiliar nos objetivos de observação supramencionados. Entre as suas

características, destacam-se: formato geométrico em ponto, contendo um par de coordenada geográfica para cada uma de suas feições de modo a localizá-lo no território brasileiro e uma tabela de atributos onde são registradas informações como nome da localidade, categoria e subordinação político-administrativa.

Mapa 31 - Localidades do tipo cidade e vila no Brasil

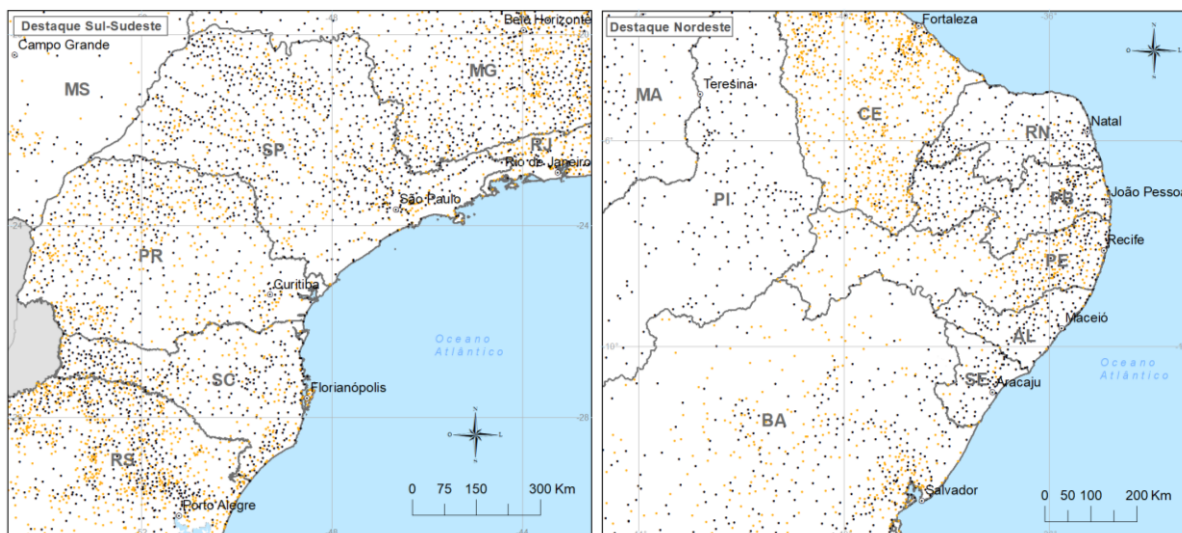


Fonte: IBGE, 2010. Mapa elaborado pelo autor.

O produto localidades é organizado em 6 diferentes categorias de localidades, sendo elas: Cidades, Vilas, Povoados, Agrovilas, Aldeias Indígenas e Áreas Urbanas

Isoladas (AUIs). Para os objetivos do trabalho, foram consideradas apenas as localidades na categoria Cidades e Vilas, por serem estas a indicar as áreas de interesse da pesquisa. As demais indicam localidades predominantemente rurais ou não organizadas de maneira significativa de modo a formar algum nível de aglomeração urbana.

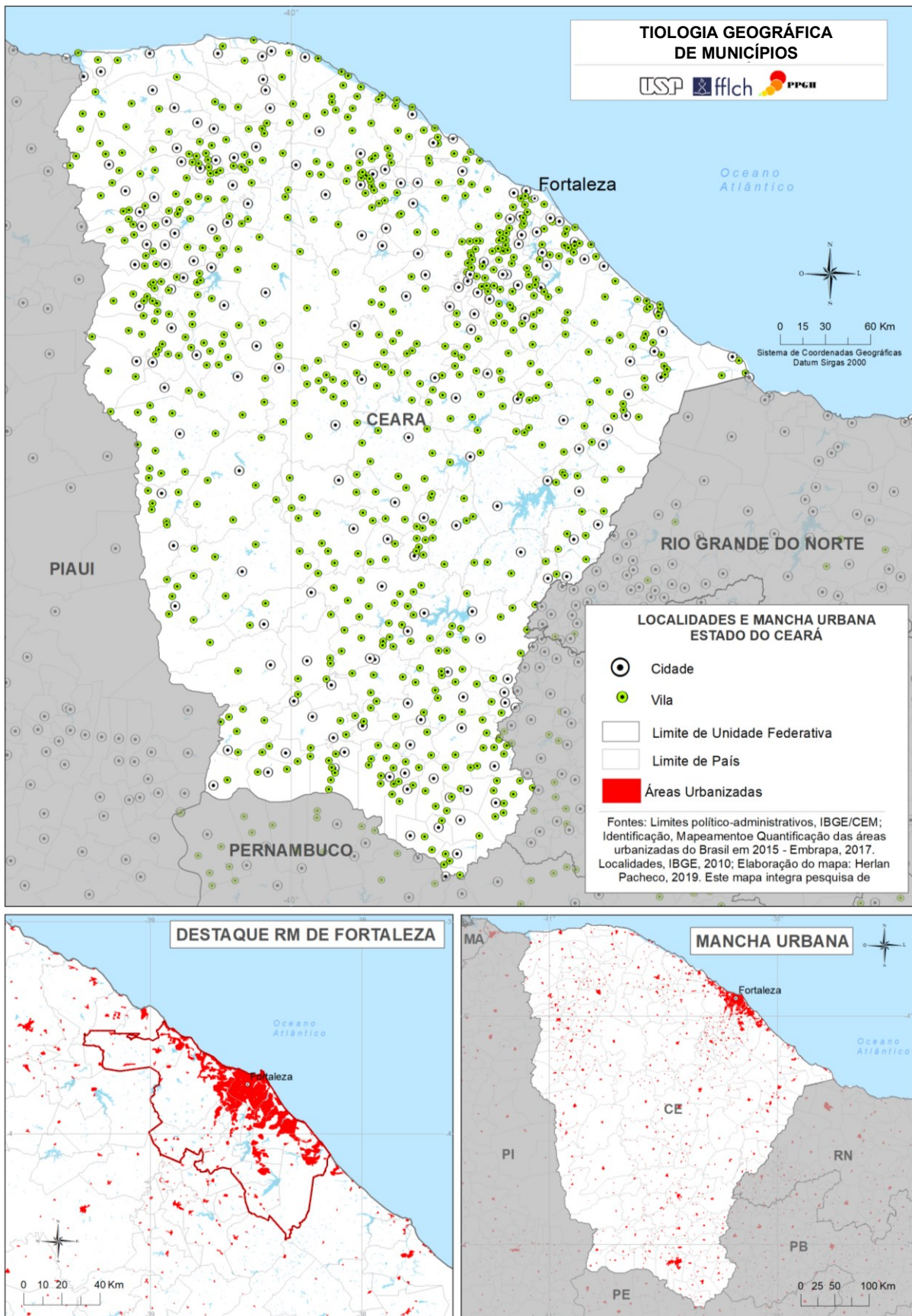
Mapa 32 - Destaque Macrorregional para o Mapa 31



No total, o Brasil conta com 5.570 localidades categorizadas como Cidades e 4.557 Vilas, conforme apresentam os mapas anteriores 31, 32 e 33, este último com destaque para o Estado do Ceará. Cabe mencionar que o Brasil possui municípios formados por um único distrito, sendo ele o distrito sede, e por isso, não possui localidades classificadas como Vila, apenas Cidade. Por outro lado, uma outra considerável parcela dos municípios do país possui mais de um distrito e por consequência mais de uma localidade do tipo Vila.

Ainda de acordo com o IBGE, a localização dos pontos dessas localidades deriva da malha de setores censitários urbanos e rurais. No caso das cidades, o ponto localiza-se no centroide do polígono do setor censitário 0001 do distrito sede do município. Para as vilas, a regra é a mesma, com a diferença que seja o setor 0001 do perímetro urbano do distrito estabelecido por lei municipal.

Mapa 33 – Destaque para o Ceará com suas localidades e mancha urbana



Fonte: IBGE, 2010 e Embrapa, 2017. Mapa elaborado pelo autor.

4.2.4. Imagens de satélite

As imagens de satélite são recursos muito úteis para a observação do espaço geográfico, e o seu uso pode potencializar a interpretação de fenômenos que são materializados no espaço terrestre e atmosférico. Os avanços científicos e tecnológicos no setor espacial têm permitido o lançamento de satélites com sensores mais potentes para imagear a terra. As cenas geradas têm alcançado níveis de alta ou altíssima resolução espacial, em que é possível enxergar as feições terrestres com cada vez mais detalhes, e em intervalos de tempo menores.

Esse avanço tem ampliado a disponibilização de dados com média resolução espacial, como é o caso mais recente do Programa Copérnicus, da Agência Espacial Europeia (ESA), que disponibiliza imagens do Satélite Sentinel, com resolução espacial de 20 metros, e cuja aplicabilidade também pode ser usada para estudos sobre urbanização em escala regional. O Sentinel representa uma evolução no quesito resolução espacial quando comparado ao tradicional programa Landsat da NASA, cuja resolução espacial da maior parte de seus sensores é de 30m.

No que tange às imagens de alta resolução espacial, a mais apropriada para estudos urbanos, ainda que a produção de dados com essa característica tenha aumentado consideravelmente na última década, a sua disponibilidade ao público ainda é bastante restrita, porque a maioria de seus satélites têm objetivo militar ou comercial, não sendo possível acessar tais imagens com facilidade pelo usuário civil e acadêmico. Portanto, são poucas as fontes onde é possível consultar "gratuitamente" imagens de satélite de alta resolução espacial e temporal, e entre essas, a iniciativa que se aproxima desses requisitos são as plataformas Google Earth Pro e Google Maps. Há também materiais como os *BaseMaps* com mosaico de imagens elaborados por empresas proprietárias como a Esri ou a Here. No entanto, todas essas iniciativas só possibilitam usar o seu banco de imagens apenas para observação, não existindo a possibilidade de baixar as imagens para uso fora dessas plataformas, pois como já observado, possuem finalidades comerciais, e o uso delas possuem restrições contratuais e autorais.

Relevante observar que as empresas mencionadas não possuem satélites

próprios de imageamento da Terra, e, portanto, elas apenas disponibilizam em suas plataformas um mosaico de imagens cuja origem deriva de diversas fontes. Geralmente são imagens capturadas por empresas especializadas na gestão de satélites de imageamento óptico, como a DigitalGlobe (empresa do grupo Maxar Technologies, com sede nos EUA), proprietária de uma constelação de satélites, como a série WorldView, Geoye, QuickBird e Ikonos, todos eles com sensores com capacidade de gerar imagens da Terra com altíssima resolução espacial, podendo variar de 0,82m a 0,31m de resolução. São esses os satélites que fornecem imagens para compor um mosaico de representação da cobertura e uso do solo de grande parte do planeta Terra, embora ocorra uma redução da resolução espacial e de qualidade das imagens no âmbito das plataformas mencionadas.

No âmbito do trabalho, a plataforma Google Earth Pro foi utilizada como fonte de consulta de imagens de satélite para se observar a situação geográfica das cidades e de suas respectivas manchas urbanas. O referido programa é a única fonte disponível onde é possível consultar imagens de satélite de alta resolução espacial cobrindo a maior parte das áreas urbanas do Brasil.

Outro ponto bastante positivo do programa é o seu histórico de imagens multitemporal de alta resolução cobrindo as cidades, o que permite fazer comparações em intervalos de tempo que pode ir do ano de 2003 a 2019. Com isso, é possível observar espacialmente parte da dinâmica de evolução da mancha urbana de considerável muitas cidades do país, enxergando com detalhes as mudanças ocorridas no intervalo de tempo selecionado.

Esses recursos foram importantes para sanar dúvidas no momento de classificar os municípios, como por exemplo, em situações em que ocorriam dúvidas quanto a presença ou não de conurbação entre manchas urbanas de municípios vizinhos. Isso acontece porque as informações produto de manchas urbanas da Embrapa têm referência em imagens do *BaseMap* da Esri para o ano de 2015, enquanto o Google Earth conta com imagens que refletem mudanças já ocorridas no ano de 2019.

No entanto, a maior importância da plataforma se deu nos preparativos para pensar e modelar conceitualmente as tipologias sugeridas para a pesquisa. As

imagens do Google Earth, em associação com um arquivo vetorial KML (*keyhole markup language*) contendo a malha de limites municipais do país, permitiu compreender por meio de observação as principais formas de organização das manchas urbanas de cada município em relação ao seu próprio território e entre municípios vizinhos. A apreensão dessas características por meio das imagens de satélite da referida plataforma permitiu a estruturação e caracterização das tipologias das manchas urbanas em proposição para esta etapa da pesquisa.

No caso do *BaseMap* da Esri, que está disponível dentro do programa SIG ArcMap, de propriedade da própria Esri, o seu uso na pesquisa tem importância para a vetorização das manchas urbanas das cidades de países vizinhos que são conurbadas com cidades brasileiras. Como a base de dados sobre as manchas urbanas só representa as cidades brasileiras, para aquelas que ficam do outro lado da fronteira, era necessário vetorizar manualmente o desenho de suas manchas urbanas, considerando-se que não foi possível encontrar nenhuma outra fonte de dados que disponibilizasse com qualidade essa base de informações.

4.2.5. Programas

Para este projeto de pesquisa, a linguagem cartográfica possui relevância tanto para a comunicação de resultados alcançados, assim como recurso intermediário que dará suporte a interpretações, análises e discussões que estão em consonância com as intenções da pesquisa. Para fazer com que essa linguagem seja parte deste processo, é necessária a utilização de alguns *softwares* de geotecnologia que tornam possível o tratamento de dados georreferenciados para extrair informações inerentes ao tema da pesquisa. Soma-se a essa função, as suas ferramentas de edição gráfica que auxiliam a representação de dados alfanuméricos em forma de mapas.

Neste trabalho, utilizou-se uma licença acadêmica do Sistema de Informações Geográficas (SIG) ArcMap 10.22, software proprietário da empresa Esri, para a manipulação dos dados cartográficos anteriormente elencados e descritos. Em seu ambiente, foi possível criar um banco de dados, cruzá-los e analisar parte dos

resultados no próprio programa ou exportá-los para tabelas do Excel, e, principalmente, sobrepor e combinar camadas vetoriais temáticas para compor os mapas apresentados neste relatório.

Embora existam outras opções de SIG disponíveis para a análise de dados e produção de mapas, entre eles softwares livres como o QuantumGIS, o ArcMap tem importantes méritos no que tange a disponibilidade de imagens de satélite orbitais acoplados em seus recursos ferramentais, assim como grande variedade de recursos para a configuração de simbologias que são importantes para uma adequada comunicação dos mapas elaborados.

Embora já tenha sido brevemente apresentado no item imagens de satélites, o Google Earth Pro também foi outro programa recorrentemente utilizado e muito útil para as etapas até aqui percorridas. O Google Earth Pro é um globo virtual 3D, com um robusto banco de imagens de satélite de alta resolução espacial, e conta com um banco de camadas de informações temáticas - como rodovias, malha viária, localidades, limites político-administrativos, entre outros - que auxiliam no reconhecimento do espaço geográfico registrado pelas imagens de satélite. A sua licença de instalação e uso é disponibilizada pelo Google como teste por prazo indeterminado.

Para o contexto da pesquisa até aqui executada, utilizou-se o programa para checar informações a respeito dos municípios, visualizar a disposição de suas manchas urbanas, bem como para abstrair por meio de observação as possíveis formas de relações de vizinhança existentes entre manchas urbanas e municípios, que resultaram nas tipologias sugeridas na pesquisa. O programa certamente continuará a ser utilizado em outros momentos da pesquisa considerando-se a sua grande utilidade.

4.2.6. Procedimentos de classificação dos municípios no ambiente SIG

Após a criação e sistematização das classes tipológicas das manchas urbanas municipais, como apresentado nos tópicos anteriores, a etapa seguinte consistiu na classificação de cada município do país em ambiente SIG por meio do

auxílio dos materiais cartográficos anteriormente apresentados. Para tanto, foi necessária a criação de um banco de dados com campos específicos para o preenchimento das informações que caracterizavam cada município a partir de uma série de valores possíveis. Foram, assim, acrescentados os campos e possíveis valores ao referido BDE da Tipologia Geográfica de Municípios.

Na verdade, o banco de dados mencionado não foi criado do zero, mas sim a partir de uma tabela já existente do arquivo *shapefile* da malha municipal do Brasil do IBGE, produto derivado da organização político-administrativo do país utilizado para o Censo de 2010, e que foi aprimorado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) no ano de 2015. Como já apresentado em Materiais, esse produto do CEM além de fazer ajustes nos limites municipais de muitos municípios do país, também complementou o banco de dados com inúmeros dados sociodemográficos, de grande importância para um futuro cruzamento de dados com aqueles levantados a partir do mapeamento tipológico.

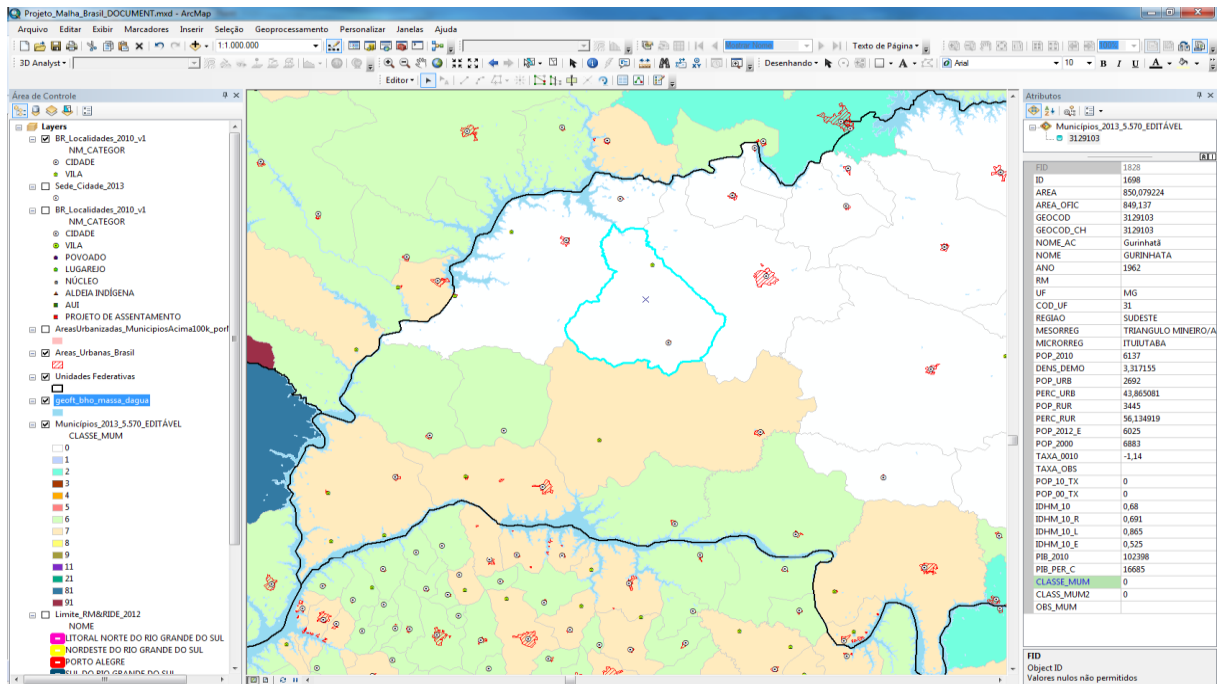
Como o último dado populacional dos municípios inserido pelo CEM se refere à projeção populacional de 2012, foi feito no SIG um processo de *JOIN* para acrescentar os dados da projeção populacional de 2018 que foi divulgado pelo IBGE em junho de 2019, de maneira a complementar os dados e temas já existentes.

Após a estruturação do banco de dados das tipologias, o próximo passo foi a classificação dos municípios na prática. Essa etapa também envolveu a utilização do programa ArcMap e do Google Earth Pro, este consultado em momento de dúvidas quanto a situação das manchas urbanas municipais em seu formato vetorial apresentava algum nível de complexidade maior na tela do SIG.

Esta etapa de classificação demorou aproximadamente 10 dias, e deu-se preferência a classificação dos municípios de um Estado de cada vez. Quando um era concluído, passava-se para o próximo, dando ordem de preferência para estados com menor quantidade de municípios, e assim sucessivamente até a classificação das 5.570 unidades municipais do país, após aproximadamente 10 dias de trabalho, com uma média de 4 horas por dia de dedicação.

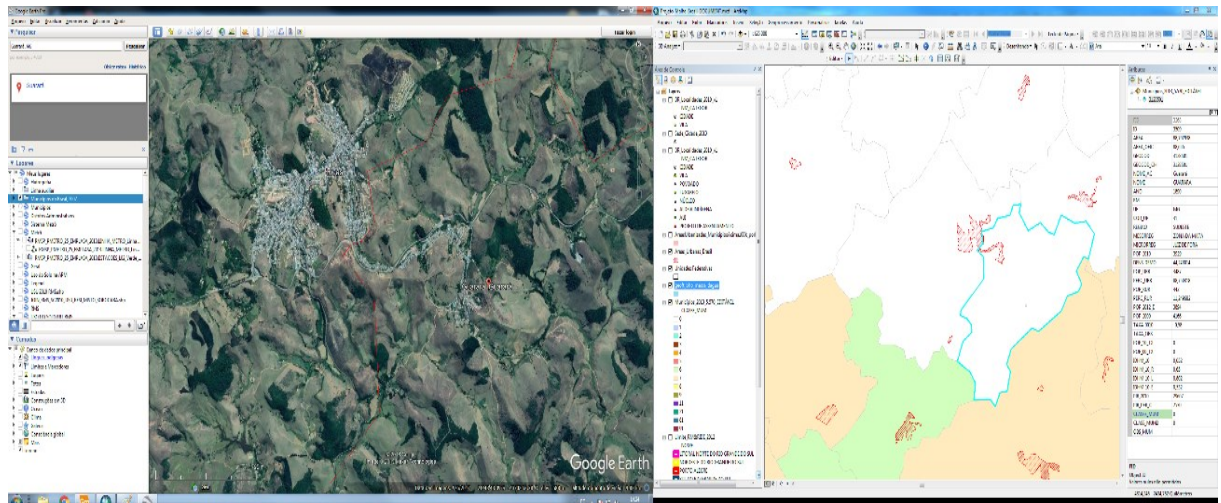
O processo de classificação iniciava com a seleção de um município por vez e em sequência eram observadas as características de vizinhança ou isolamento de sua mancha urbana em relação ao seu próprio território municipal e entre as manchas urbanas de seus municípios vizinhos. Identificando a qual Subtipologia o município deveria ser classificado, eram inseridos os seus respectivos valores nos campos temáticos, conforme apresentações anteriores. Nas imagens a seguir, é ilustrado parcialmente como ocorria esse processo de avaliação tipológica por município:

Figura 5 - Momento de seleção de município do Triângulo Mineiro para classificação



Fonte: Adaptado pelo autor.

Figura 4 - Visualização simultânea do Google Earth Pro com o ArcMap



Fonte: Adaptado pelo autor.

A Figura 5 mostra o momento em que estava sendo checado no Google Earth se essas manchas urbanas municipais de fato eram conurbadas. Após a confirmação, o município recebia os valores de classificação pertinentes.

Com a conclusão da etapa de classificação dos municípios, o próximo passo foi analisar os dados levantados, checar eventuais inconsistências encontradas e corrigi-las. Em sequência, deu-se início a uma quantificação da distribuição do número de municípios entre as classes tipológicas e seus elementos estruturantes, cuja sistematização foi organizada em tabelas. E como etapa final dessa primeira fase de análises, foi iniciado a representação dos dados por meio de linguagem cartográfica, com a produção de mapas temáticos, conforme serão apresentados nas discussões dos resultados parciais.

4.3. A classificação tipológica dos municípios: resultados e interpretações imediatas

Nos próximos parágrafos serão apresentados os resultados sobre o mapeamento temático da Tipologia Geográfica de Municípios, conforme os elementos e as hierarquias que fundamentaram a sua modelagem e organização. Por hora, estes resultados refletem muito mais uma forma de interpretar a organização territorial das cidades e municípios brasileiros quando analisados sob a ótica de uma proposta tipológica.

4.3.1. Categoria Urbana

O primeiro resultado parcial diz respeito aos dados referentes à Categoria Urbana como elemento estruturador da Macrotipologia de mancha urbana municipal. Este tema tem a intenção de fazer uma primeira aproximação quanto ao fenômeno da conurbação entre os municípios brasileiros, revelando a sua distribuição espacial no território nacional.

A tabela 4 em sequência traz um resultado síntese do quantitativo de municípios que possuem algum nível de conurbação intermunicipal (CC), assim como daqueles que não apresentam tal fenômeno para além dos seus limites municipais.

Tabela 4 - Mancha urbana municipal por categoria urbana

Classe	Municípios por	
	Nº absoluto	Nº percentual
Com algum nível de conurbação intermunicipal (CC)	589	10,57%
Sem conurbação intermunicipal (SC)	4.981	89,43%
Total	5.570	100,00%

Como aponta a tabela, aproximadamente 90% dos municípios brasileiros não possuem suas manchas urbanas conurbadas com municípios vizinhos, equivalendo a 4.981 municipalidades. Esta situação compreende aqueles municípios que têm a sua mancha urbana totalmente contida em seu próprio território municipal, sem que suas questões urbanas, materializadas em sua área urbanizada, tenham que ser fisicamente compartilhada com municípios vizinhos.

O perfil médio desses municípios é formado por uma população diminuta, território municipal relativamente grande e seus centros urbanos tendendo a se localizarem ao centro geométrico do município, sendo cercado por uma extensa área rural – com pastagens e culturas agrícolas – ou em outras situações, cercadas por vegetação nativa.

Contudo, esse perfil médio não é uma regra, pois existem casos de municípios que extrapolam essa lógica, por possuírem um quantitativo populacional expressivo, mas ainda assim não configuraram uma situação em que as suas respectivas manchas urbanas ultrapassem seus limites municipais.

É o caso de Uberlândia, em Minas Gerais. A sua população era de aproximadamente 700 mil habitantes em 2019 (IBGE), sendo reconhecida como uma importante capital regional. Embora Uberlândia tenha uma expressiva mancha urbana, com aproximadamente 70 Km², o seu território municipal de 4.115 Km² é bem maior, o que em grande medida configura uma barreira para formar um processo de conurbação com a mancha urbana de um município vizinho, considerando a distância que separa os seus núcleos urbanos. Com isso, Uberlândia acaba contendo em si própria toda a sua dinâmica urbana do ponto de vista da materialização espacial de sua urbanização, sem que ela transborde para um município vizinho, como geralmente ocorre em regiões de grande concentração populacional.

Por outro lado, os municípios de Categoria Urbana Com Conurbação (CC) em nível intermunicipal perfazem um pouco mais de 10% do total de municípios do país, o que corresponde a 589 unidades municipais. Esses municípios apresentam algum nível de conurbação, o que significa dizer que entre municípios vizinhos, alguma de suas manchas urbanas, seja ela referente a uma cidade, vila ou bairro, são

perpassadas por algum tipo de limite político-administrativo, podendo este ser um limite municipal, uma divisa estadual ou mesmo uma fronteira entre países.

A mancha urbana conurbada desses municípios pode ter ocorrido enquanto fenômeno derivado da urbanização pelas seguintes maneiras:

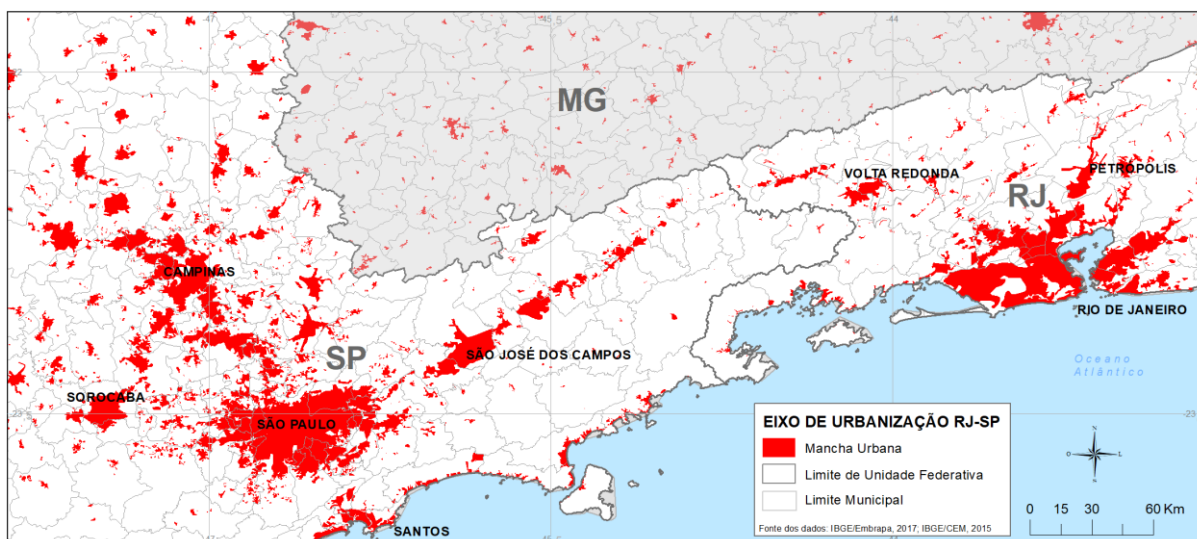
- Núcleos urbanos vizinhos cujas manchas urbanas cresceram horizontalmente até que se encontrassem ou ficassem próximas, conectando e transformando-se em uma única mancha urbana. Nessa situação já se configuravam como municípios distintos;
- Município com uma mancha urbana expressiva, formada não só pela sua área urbana central, como também por bairros ou distritos periféricos que também possuíam suas próprias centralidades. Até que dado momento um desses bairros ganha autonomia territorial e forma um novo município, segmentando político-administrativamente a mancha urbana entre dois municípios.

Ambas as situações podem remeter ao que comumente ocorre nas regiões metropolitanas do Brasil, no entanto, são também situações que podem ocorrer entre cidades de menor porte do país. Os municípios em questão certamente vivem o seu dia a dia urbano com maior proximidade, com fluxos e dinâmicas que ultrapassam seus limites municipais. Compartilham a prestação e consumo de serviços, assim como podem enfrentar uma maior quantidade de desafios impostos pela pressão de uma maior aglomeração populacional, como saneamento básico, trânsito e transporte público, segurança pública, entre outras. A inexistência de um diálogo e planejamento territorial coordenado entre governos locais, como geralmente acontece, tende a intensificar os problemas nesses arranjos populacionais.

Embora a presença de conurbação intermunicipal (CC) corresponda a apenas 10% do total de municípios do país, é nesse quantitativo onde residiam aproximadamente 105 milhões de brasileiros no ano de 2018. Já nos municípios Sem Conurbação (SC), que corresponde a 90% dos municípios do país, mora a outra metade dos brasileiros, ou aproximadamente 105 milhões de habitantes.

Esses números evidenciam uma expressiva concentração e densidade populacional em pontos muito específicos do território nacional. Em parte, a concentração populacional nesses 10% de municípios se explicam pelo montante que que também estão inclusos muitos municípios metropolitanos, contudo, nem todos os municípios de regiões metropolitanas apresentam conurbação intermunicipal, e por isso, essa interpretação difere de um mero somatório populacional dessas regiões como geralmente é feito, pois inclui também concentrações populacionais formadas por aglomerações urbanas de diferentes portes populacionais.

Mapa 34 - Mancha da urbanização entre RJ e SP



Fonte: Embrapa Territorial, 2017. Mapa elaborado pelo autor.

No Mapa 35 “Classificação por Categoria Urbana” é possível observar a distribuição de municípios com e sem presença de conurbação intermunicipal pelo território nacional. Uma primeira observação possível é ver a coincidência entre as áreas metropolitanas das capitais brasileiras e a localização de municípios classificados como CC.

No caso do Estado de São Paulo, observa-se uma continuidade de municípios nesta categoria irradiada a partir de sua capital estadual. Esta distribuição evidencia um intenso nível de conurbação nos municípios que formam a denominada cidade-região de São Paulo. Junto com a porção sul do estado do Rio de Janeiro, o eixo Rio de Janeiro – São Paulo – Sorocaba - Campinas - Santos concentra territorialmente no

país a maior quantidade de municípios classificados como CC, certamente coincidindo com o expressivo contingente populacional dessa região do país. O Mapa 35 traz um panorama geral da distribuição das classes CC e SC pelo país:

Mapa 35 – Município por Categoria Urbana

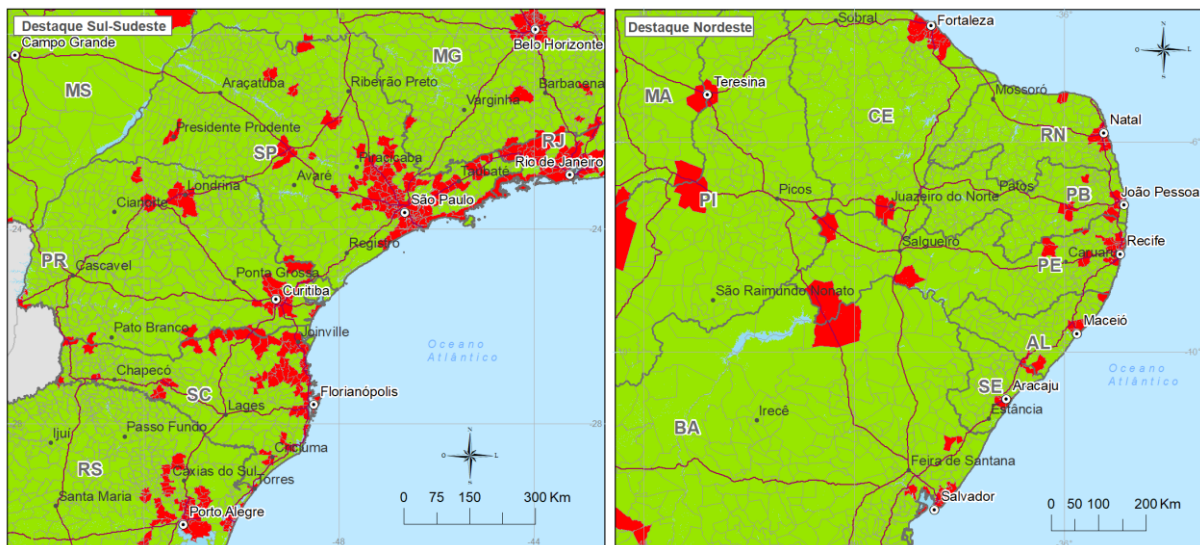


Fonte: Autor, 2022.

Para além das grandes capitais, é possível identificar a presença de conurbação também entre cidades pequenas, mas que independentemente de seus tamanhos demográficos, o fator de influência é a disposição espacial de suas

manchas urbanas que acaba por configurar um processo de aglomeração urbana.

Mapa 36 - Destaque macrorregional para o Mapa 35



Esse perfil fica evidente por exemplo no Estado do Tocantins, onde nota-se uma sequência de municípios classificados como CC na porção mais central deste Estado. Compreende os municípios atravessados pelo Rio Tocantins, que em ambas as margens do rio, estão localizadas as suas manchas urbanas de forma simetricamente opostas, e que são geralmente conectadas por uma ponte. Embora separadas por um rio, a proximidade e articulação entre essas manchas urbanas sugeriu a possibilidade de classificá-los como CC.

Figura 6 - Exemplo de cidades pequenas semi-conurbadas



Fonte: Google Earth/Maxar Technologies, 2018.

A Figura 6 acima retrata as Cidades de Pedro Afonso e Bom Jesus do Tocantins, as margens do Rio Tocantins, como exemplos de pequenas cidades que apresentam uma semi-conurbação, considerando a articulação existente entre suas manchas urbanas por meio de pontes sobre corpos d'água.

Num apanhado geral, os resultados parciais a respeito da presença ou não de conurbação entre os municípios brasileiros ficaram dentro do esperado para o perfil da organização urbana do país. A conurbação se faz majoritariamente presente nas regiões de grande concentração populacional, enquanto a ausência da conurbação em nível intermunicipal se distribui entre os municípios de menor porte populacional e tamanho territorial relativamente grande.

Contudo, para os municípios de menor porte populacional e área territorial diminuta, como é o caso de partes da região sul, sudeste e nordeste, em que a malha municipal se configura de maneira mais densa, o número de municípios classificados como CC ficou abaixo das expectativas. Havia para esse caso uma percepção inicial da existência de uma maior quantidade de aglomerações urbanas formadas por cidades nesse perfil, o que não se confirmou com tanta força. Considerando as distâncias entre as cidades, é possível que haja uma maior proximidade urbana entre esses municípios, o que indicaria muito mais um processo de semi-conurbação, sem que necessariamente suas respectivas manchas urbanas estivessem fisicamente integradas.

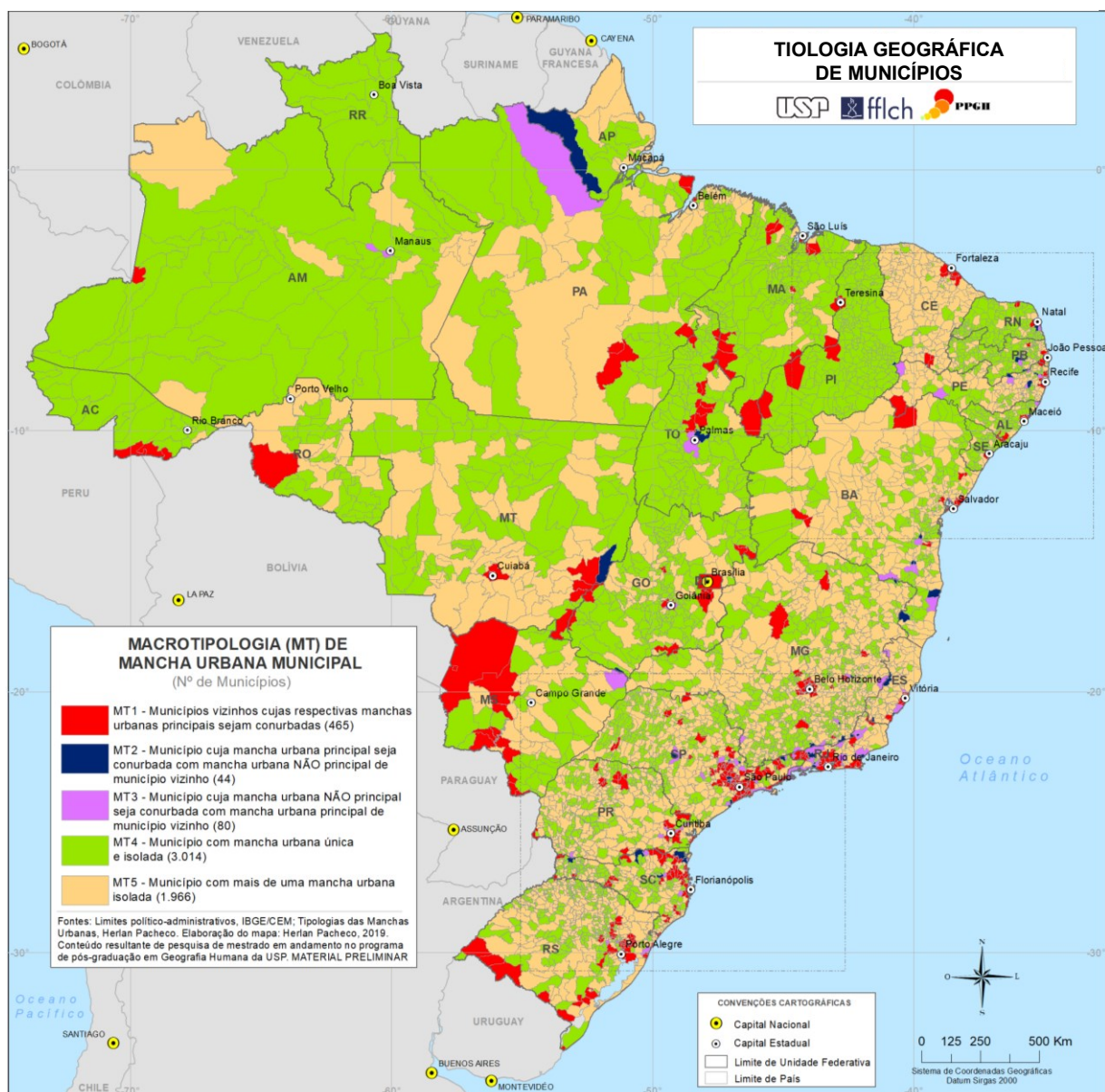
4.3.2. Macrotipologia da mancha urbana municipal

Na sequência o tema em análise é o da Macrotipologia de manchas urbanas municipais, que como já apresentado, deriva a partir da presença ou ausência de conurbação intermunicipal entre localidades do tipo cidade, vila ou bairro. A distribuição do quantitativo de municípios por cada uma das 5 classes macrotipológicas está sintetizada na tabela a seguir e representadas no Mapa 37 “Macrotipologia de Mancha Urbana Municipal”:

Tabela 5 - Mancha urbana municipal por Macrotipologia (MT)

Classe	Municípios por	
	Nº absoluto	Nº percentual
MT1 - Municípios vizinhos cujas respectivas manchas urbanas principais sejam conurbadas	465	8,35%
MT2 - Município cuja mancha urbana principal seja conurbada com mancha urbana NÃO principal de município vizinho	44	0,79%
MT3 - Município cuja mancha urbana NÃO principal seja conurbada com mancha urbana principal de município vizinho	80	1,44%
MT4 - Município com mancha urbana única e isolada	3.015	54,13%
MT5 - Município com mais de uma mancha urbana isolada	1.966	35,30%
Total	5.570	100,00%

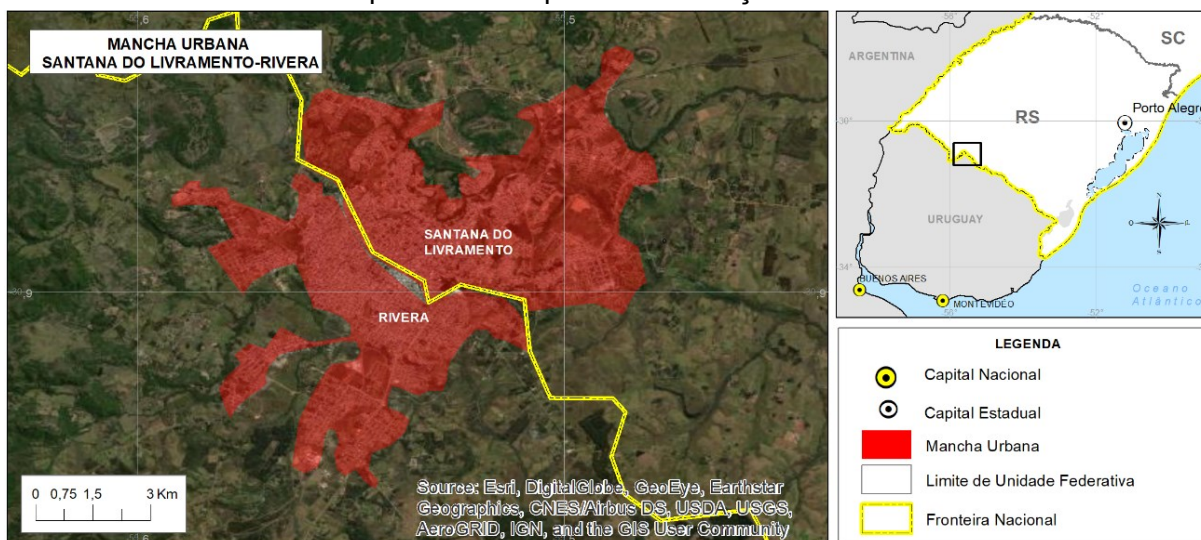
Mapa 37 - Municípios classificados pela Macrotipologia da mancha urbana



Fonte: Autor, 2022.

Os municípios da classe MT1 correspondem a forma mais tradicional de conurbação, ou seja, “encontro” da mancha urbana entre cidades de municípios vizinhos. Nesta classe, temos como exemplos Niterói-São Gonçalo - RJ, Santos-São Vicente – SP, Maringá-Sarandi – PR, Santa Maria da Vitória-São Félix do Coripe – BA, entre outras aglomerações.

Mapa 38 - Exemplo de conurbação na classe MT1



Fonte: Autor, 2022.

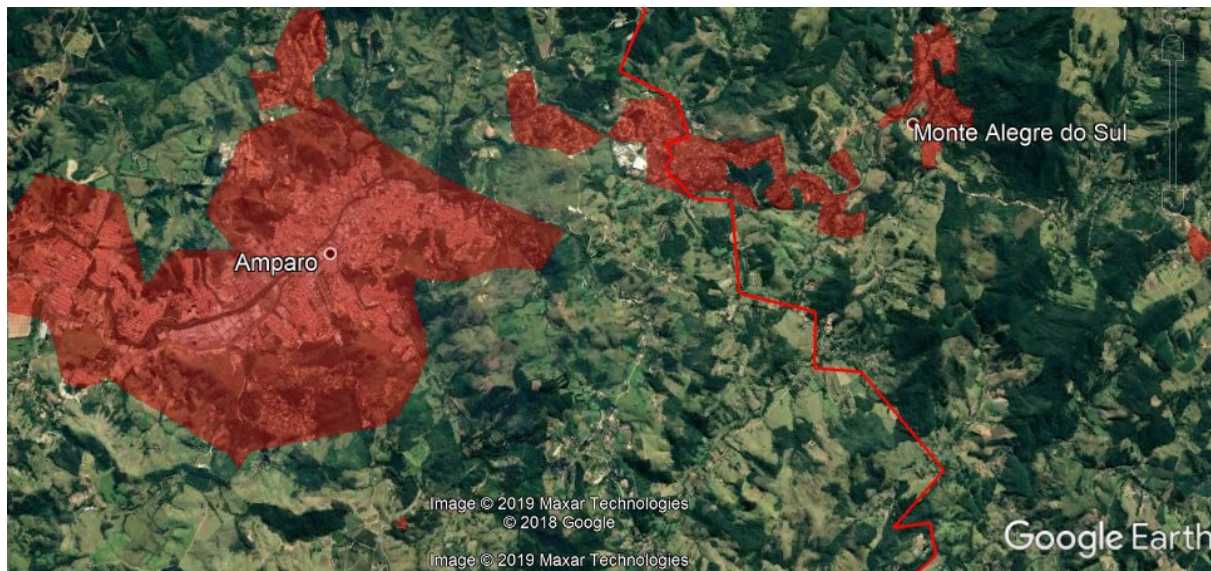
Ela também engloba as cidades brasileiras situadas em região de fronteira, onde se configura forte interação urbana com uma cidade de país vizinho, como por exemplo, Tabatinga-Letícia (Amazonas e Colômbia) ou Santana do Livramento-Rivera (Rio Grande do Sul e Uruguai), como apresenta o Mapa 38. Nesse caso, a diferença é que do outro lado da fronteira a organização político-administrativa é própria de cada país.

Já MT2 representa os municípios brasileiros cuja conurbação entre suas manchas urbanas se dá na relação Cidade-Vila/Bairro, enquanto em MT3 essa ordem é inversa, ou seja, a conurbação do município ocorre no sentido Bairro/Vila-Cidade. Em MT2 podem ser citadas como exemplo os municípios de Monte Alegre (Cidade) e Amparo (Bairro) - SP, ou Itororó (Cidade) e Bandeira do Colônia (Vila), situado no município de Itapetininga-BA.

No primeiro exemplo temos uma área urbana constituída por loteamentos de chácaras, com o limite municipal entre Monte Alegre e Amparo cruzando tal área. Uma

parte desta se localiza junto à área urbana de Monte Alegre (Cidade), enquanto a outra parte fica em um bairro distante do centro de Amparo.

Figura 7 - Exemplo de conurbação entre bairro-cidade



Fonte: Google Earth/Maxar Technologies, 2018. Adaptado pelo Autor.

No segundo exemplo, conforme ilustra a Figura 8, em que se tem a mancha urbana da cidade de Itororó conurbada com o distrito de Bandeira do Colônia, vila distrital do município de Itapetininga, porém, esse distrito localiza-se a uma distância significativa em relação ao centro urbano de seu município. Esse tipo de situação nos faz questionar o porquê de Bandeira do Colônia não pertencer ao município de Itororó, ao invés de Itapetininga.

Figura 8 - Exemplo de conurbação entre vila-cidade



Fonte: Google Earth/Maxar Technologies, 2018. Adaptado pelo Autor.

Certamente, existem motivações de ordem histórica para essa atual organização, mas a compreensão de casos como esse dependeria de uma pesquisa particular. Contudo, numa rápida procura na internet sobre essas localidades, é possível ver que tal inquietação se faz presente na vida política e social desses lugares com alguma intensidade, conforme exemplifica um trecho de notícia extraído de um site local, na qual há um relato de intenções do Prefeito de Itororó em anexar o distrito de Bandeira do Colônia ao seu município.

“Pela primeira vez em quase três anos de governo, o prefeito Adroaldo, busca realmente um caminho real para fazer a cidade de Itororó crescer. O governo [...] reivindica para Itororó o território do distrito de Bandeira do Colônia que pertence ao município de Itapetininga, incorporando assim, o distrito à geografia da terra da Carne-do-Sol. O assunto em questão foi exposto no último sábado, numa reunião do prefeito em Itapetininga, resta saber se houve algum combinado do prefeito Adroaldo e seu governo com a população do Bandeira e com o governo de Itapetininga para que ele iniciasse tal medida, afinal são governos amigos, Adroaldo e Zé Carlos são colegas de partido, os mesmos deputados, governador e presidente da república, portanto se não houve esse “combinado”, tem alguma coisa errada nessa iniciativa.” (Trecho da notícia “Prefeito de Itororó quer tomar Bandeira de Itapetininga”, do site Sudoeste Hoje, de 25 de agosto de 2011).

As MacroTipologias MT1, MT2 e MT3, ao diferenciar as formas possíveis de conurbação entre localidades urbanas, traz uma primeira aproximação geográfica de localização de municípios em que possa ocorrer situações de disputas territoriais por questões relacionadas com conurbação entre manchas urbanas.

A tabela anterior mostra que a distribuição do total de municípios nessas três classes perfaz um total de aproximadamente 10% dos municípios brasileiros, ou 589 unidades municipais. Esse quantitativo também corresponde ao total de municípios da Categoria Urbana CC, já debatida no mapeamento temático anterior, agora analisado a partir da subdivisão destas três primeiras MacroTipologias urbanas.

Os dados levantados demonstram que MT1 é a forma mais comum de conurbação, em que a união entre manchas urbanas se configura na relação Cidade-Cidade, fenômeno territorial presente em 465 áreas urbanas do país, ou 8,35% dos 5.570 municípios brasileiros. Em sequência aparece a classe MT3, identificando os municípios que apresentam conurbação na ordem Vila-Cidade, com apenas 80 municípios, ou 1,44% do total. Em quantitativo ainda menor, tem a classe MT2, em

que 44 municípios, ou 0,79%, possuem suas manchas urbanas conurbadas na relação Cidade-Vila/Bairro.

Já as classes MT4 e MT5 compreendem os municípios brasileiros que não possuem conurbação em nível intermunicipal, e por isso são agrupadas na Categoria Urbana SC. Os municípios identificados nessas classes têm suas manchas urbanas dispostas exclusivamente em seus territórios municipais, e a característica que difere essas duas classes é a quantidade de manchas urbanas, podendo variar da ocorrência de uma única mancha urbana isolada, representada pela classe MT4, ou por duas ou mais manchas urbanas isoladas, identificadas a partir da classe MT5. Nesta última, obrigatoriamente, uma das manchas urbanas é onde está localizada a sede urbana do município, e as demais correspondem a área urbana de um ou mais distritos e demais bairros afastados do seu centro urbano

Como sugerem os números da tabela anterior, tanto MT4, quanto MT5, correspondem a forma mais frequente de organização das manchas urbanas dos municípios brasileiros, com 54,13% e 35,30%, respectivamente, do total de 5.570 municípios do país. Esse resultado era até esperado dado o fato de que estas classes, na maioria das vezes, englobam municípios de perfil mais rural e menor porte populacional, contudo, os números apresentados ainda assim impressionam, e foram para além das expectativas iniciais, ao perfazerem a aproximadamente 90% dos municípios do país, ou 4.981 unidades municipais.

Considerando a classe MT4, fica evidente que a maioria dos municípios do Brasil conta com a existência de uma única área urbana em seus territórios municipais, sendo estas onde estão sediadas funções urbanas e políticas que colaboram para a gestão pública de seus respectivos territórios municipais. De maneira geral, para os habitantes desses municípios, essas manchas urbanas se caracterizam por serem o principal ponto de referência para o acesso a serviços públicos, como escolas de nível médio, hospitais, clínicas ou postos de saúde avançados, previdência social e mesmo a programas sociais do governo.

O comércio e a prestação de serviços também se concentram nesta única mancha urbana, geralmente na parte mais comercial da cidade, e é para onde se dirige a população urbana e rural quando precisa suprir certas demandas da vida

cotidiana, como compra de mantimentos, a realização de serviços bancários, cartoriais, de correios, entre outros.

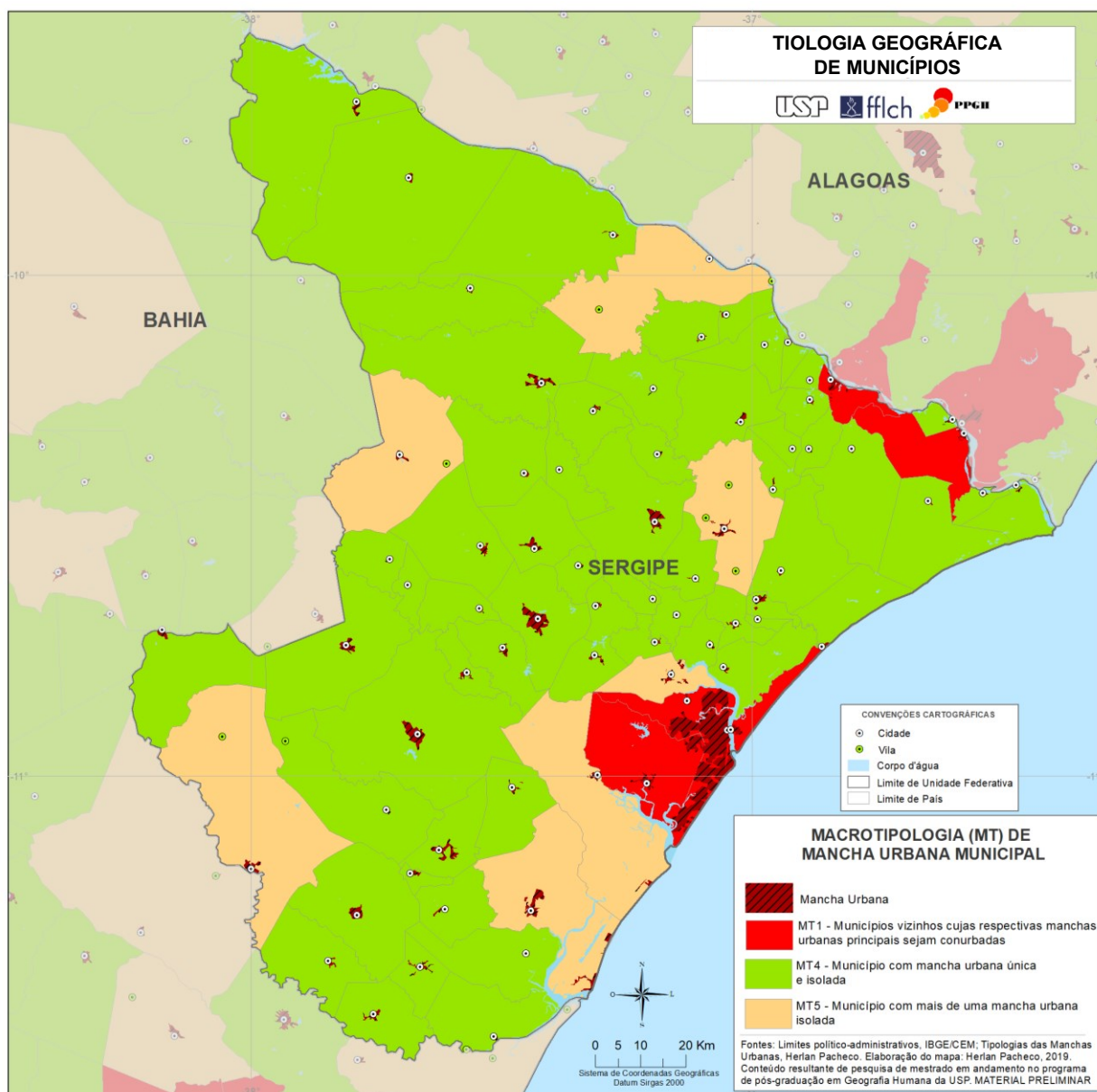
Em uma primeira avaliação geral, pode se dizer que essas manchas urbanas únicas conseguem polarizar grande parte da população de seu município para o usufruto de serviços públicos e privados de primeira ordem. A distância para as cidades vizinhas, e a ausência de transporte público de qualidade, por vezes, desestimula um deslocamento para a realização de atividades de caráter mais local em uma cidade mais próxima e com melhor estrutura de serviços e comércio, e com isso essas manchas urbanas conseguem exercer uma função de centralidade urbana para um certo contingente populacional.

Sob a ótica de uma relação proporcional entre mancha urbana, área territorial e população, em uma primeira aproximação, faz sentido acreditar na necessidade de existência desses fragmentos de território em forma de municípios, independentemente do porte populacional e econômico, contudo, análises complementares acerca da distância entre manchas urbanas de municípios vizinhos poderiam confirmar ou não esse entendimento inicial.

Outra interpretação possível a respeito dos resultados de MT4, é que considerando o fato destes municípios possuírem uma única mancha urbana, atualmente não há mais condições para que eles sejam fragmentados em novas unidades municipais, indicando assim uma tendência para a estabilidade do número de municípios em regiões cujos municípios foram classificados como MT4.

É por exemplo o caso dos Estados de Roraima e Piauí, em que a quase totalidade de seus municípios sejam MT4, sugerindo que, mesmo que haja concessões federais para a criação de novos municípios, estes dois estados não terão condições para propor novas fragmentações territoriais. Esse cenário poderá ser diferente caso venham a surgir novas centralidades urbanas que reúnam condições para formar novas cidades, o que a priori é um cenário difícil de ocorrer a curto e médio prazo.

Mapa 39 - Destaque para Sergipe com os seus municípios classificados por Macrotipologia



Fonte: Autor, 2022.

Por sua vez, a classe MT5 identifica os municípios que possuem mais de uma mancha urbana em seus territórios. Como estes municípios tendem a possuir outras centralidades além da própria sede municipal, como a de uma vila distrital distante, esta classe pode indicar quais regiões do país possuem uma maior tendência a sofrerem pressões para a emancipação político-administrativa de distritos. Certamente, a maioria dos movimentos de emancipação que hoje existe no Brasil ocorre justamente em municípios classificados como MT5, e considerando-se o fato

de esta classe representar um quantitativo de 1.966 ocorrências, existiria grande margem para uma criação numericamente expressiva de novos municípios pelo país.

Embora a classe MT5 esteja fortemente presente em inúmeras unidades federativas, salta aos olhos o Estado do Ceará com quase 90% de seus municípios situados na classe MT5, ao mesmo tempo em que há uma indicação por parte da base de localidades do IBGE de que tais manchas urbanas são em grande parte pertencentes a vilas distritais neste estado, o que pode sugerir ter havido uma política territorial deste estado em dar reconhecimento a todas as manchas urbanas não principais o *status* de Vila. Em um eventual processo de autorização para a criação de novos municípios, o Ceará tenderá a ser um dos Estados com maior possibilidade em se criar territórios municipais.

4.3.3. Escala Geográfica de conurbação

O tema Escala Geográfica da Conurbação tem por objetivo ser o elemento estruturador das Subtipologias de Manchas Urbanas Municipais. Essa estruturação ocorre com a identificação do nível federativo de abrangência espacial das manchas urbanas em contexto com os territórios municipais. Com essa abordagem, é possível então diferenciar as possíveis formas de conurbação ao se saber se estas ocorrem apenas entre municípios, ou entre municípios de estados distintos, ou mesmo entre uma cidade brasileira e outra situada em país vizinho. O Quadro 6 em sequência mostra o quantitativo de municípios distribuídos entre as 8 classes possíveis de Escala Geográfica de Conurbação:

Tabela 6 - Mancha urbana municipal por escala geográfica

Classe	Municípios por	
	Nº absoluto	Nº percentual
EG0 - Intramunicipal	4.981	89,43%
EG1 - Intermunicipal	255	4,58%
EG2 - Intermunicipal Metropolitano	234	4,20%
EG3 - Intermunicipal e Interestadual	3	0,05%
EG4 - Interestadual	78	1,40%
EG5 - Intermunicipal e Internacional	2	0,04%
EG6 - Interestadual e Internacional	2	0,04%
EG7 - Internacional	15	0,27%
Total Geral	5.570	100,00%

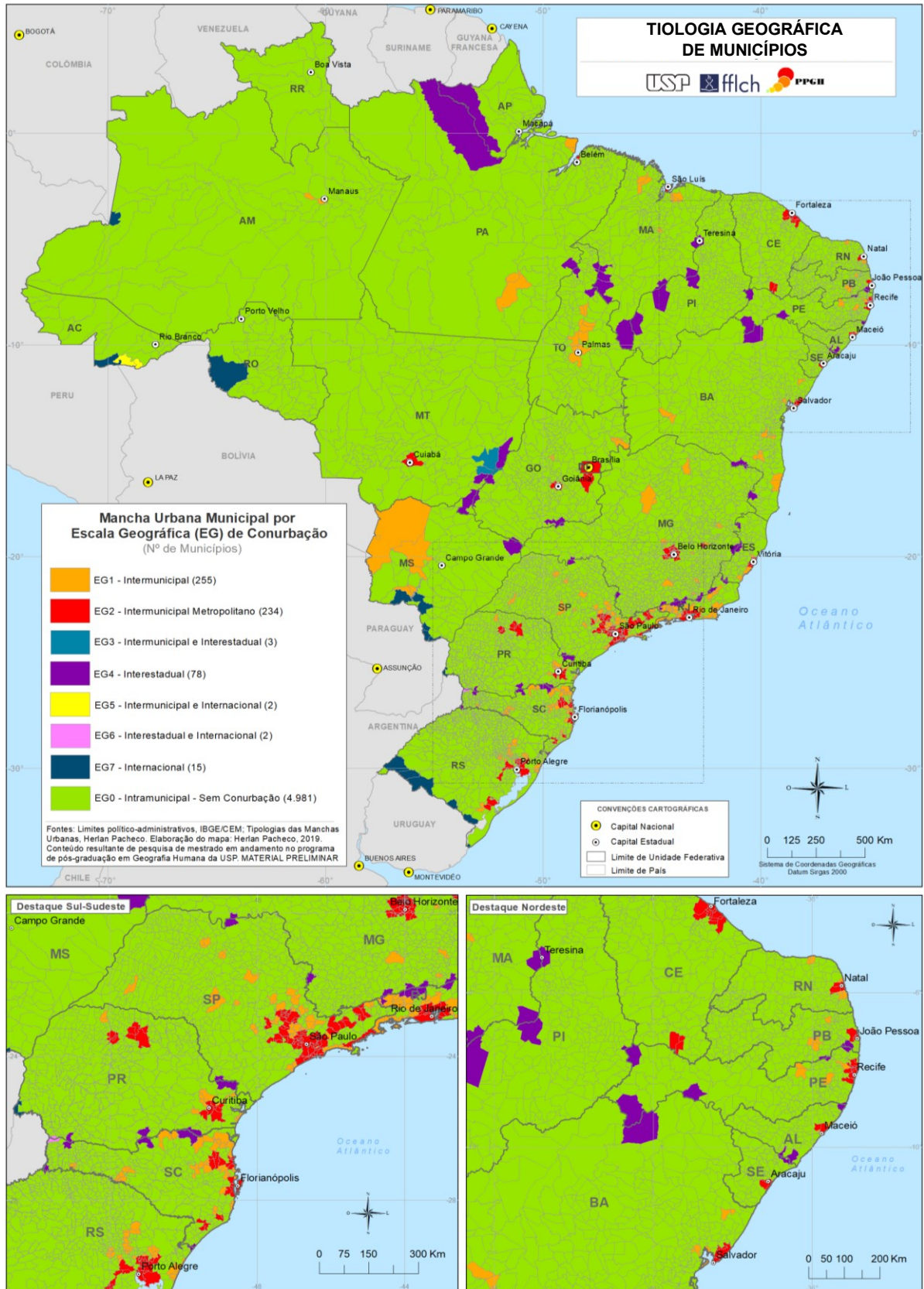
A tabela 6 e o Mapa 40 evidenciam que a classe EG0 – Intramunicipal é a mais expressiva numericamente entre as escalas geográficas possíveis de conurbação, agrupando aproximadamente 90% dos municípios do país. No entanto, a classe EG0 não representa uma conurbação de fato, mas apenas indica que a espacialização da urbanização de um município se restringe ao seu próprio território. É o caso de todos os municípios classificados com uma mancha (MT4) ou mais de uma mancha urbana isolada (MT5), conforme discussão já feita em temas anteriores.

As classes EG1 e EG2 por sua vez representam aqueles municípios que possuem um processo de conurbação que ocorre em escala intermunicipal, porém dentro de uma mesma unidade federativa ou entre municípios localizados em uma região metropolitana, caso nela se configure algum processo de conurbação.

Em EG1 são identificadas as aglomerações urbanas não metropolitanas e que representam majoritariamente municípios localizados fora do raio de influência direta das capitais estaduais. O seu total de 255 ocorrências perfaz 4,55% dos municípios brasileiros. Essas manchas urbanas aglomeradas em nível intermunicipal podem representar diferentes níveis de centralidade urbana, desde aquelas localizadas entre vilas distritais a cidades com importância em nível regional.

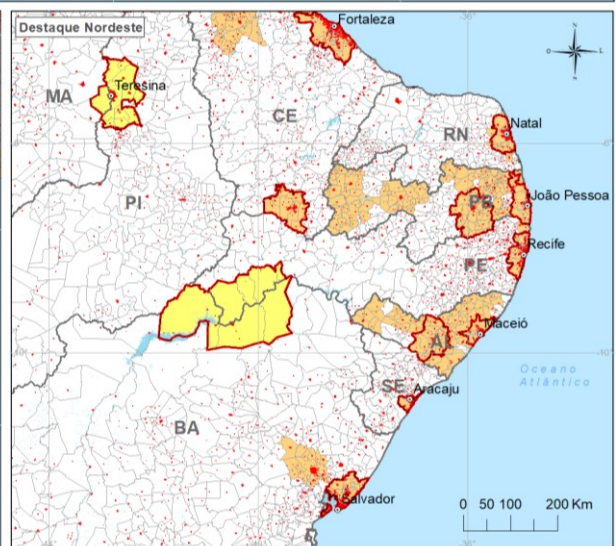
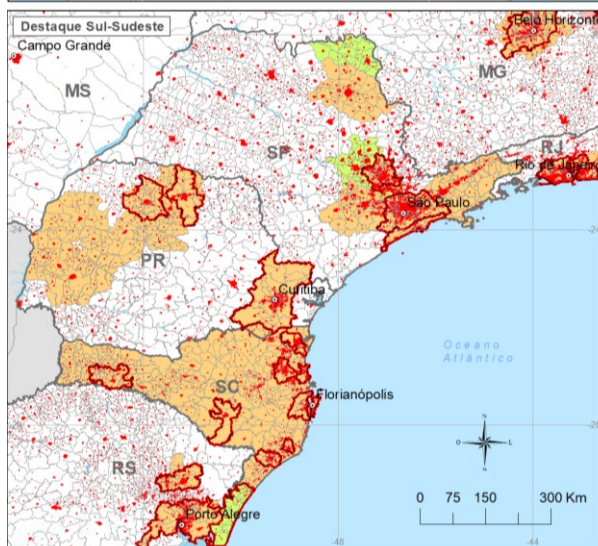
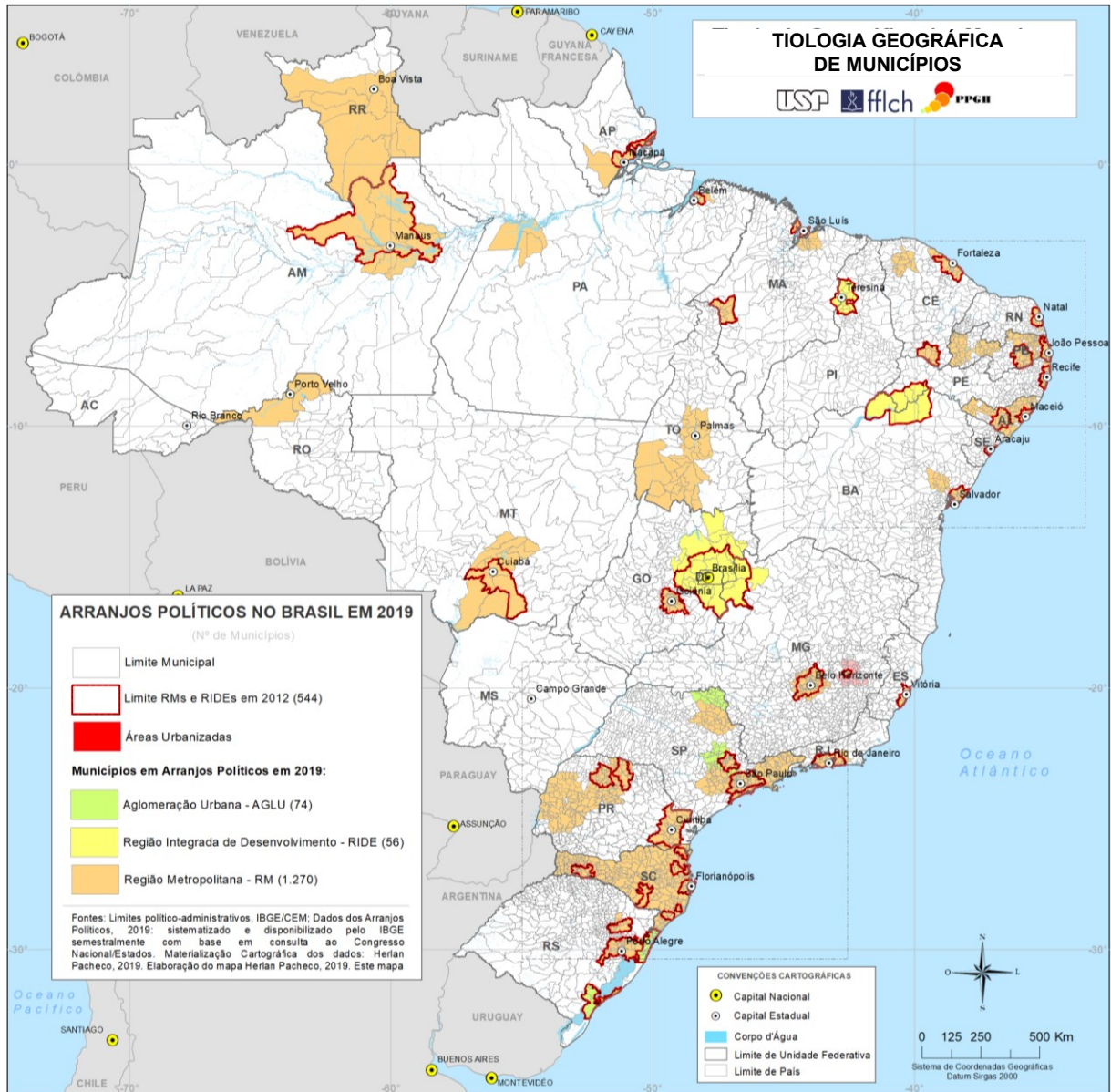
Os quantitativos de EG2, com 234 ocorrências, ou 4,20% do total de municípios do país, demonstra que aproximadamente 50% das aglomerações conurbadas no Brasil estão concentradas nos municípios dessas regiões. Este fato pode sugerir uma discussão inicial se tais áreas metropolitanas devam ser fragmentadas em unidades político-administrativas distintas, ou se devesse nelas existir apenas um “governo metropolitano” de modo que este tivesse um maior domínio sobre as demandas de regiões que tendem a funcionar de maneira orgânica e abarcando contradições de ordens diversas.

Mapa 40 - Municípios classificados pela Escala Geográfica de conurbação



Fonte: Autor, 2022.

Mapa 41 - Arranjos Políticos do Brasil em 2019



Fonte: Autor, 2022.

Cabe destacar ainda que a classe EG2 engloba não apenas municípios situados em regiões metropolitanas mais consolidadas, como a do RJ, SP, Belo Horizonte ou Salvador, mas considera também parte das áreas metropolitanas recentemente formadas, e que nelas também ocorra um fenômeno de conurbação.

É o caso da Região Metropolitana do Cariri, no sul do Estado do Ceará, cuja mancha urbana conurbada abrange o território de três diferentes municípios. Contudo, em parte das regiões metropolitanas recentemente criadas, não se configura nelas nenhum processo de conurbação entre manchas urbanas em nível intermunicipal, e por isso elas não foram classificadas como EG2 – Intermunicipal Metropolitana.

No Mapa 41 são destacadas todas as Regiões Metropolitanas do país oficialmente reconhecidas até o ano de 2019. Nele se observa uma diferença quanto ao quantitativo de municípios integrantes de Arranjos Políticos entre 2012 e 2019. Os dados de 2012 foram compilados pelo IBGE/CEM e os dados de 2019 se deram com base em atualização semestral realizado pelo IBGE e que foi divulgado em 30 de junho de 2019, com posterior espacialização. Em um intervalo de 7 anos houve um expressivo aumento no número de municípios que compõem áreas ditas como metropolitanas, alcançando um total de 1.270 municípios.

Cabe observar que a criação de Regiões Metropolitanas no Brasil é de responsabilidade das Assembleias Legislativas de cada Estado, e por muitas vezes, os critérios para essa criação são muito mais políticos do que técnicos. Por exemplo, considerar que grande parte dos municípios do estado de Roraima sejam metropolitanos não parece um fenômeno factível para um Estado com menos de 800 mil habitantes e baixíssima densidade populacional.

De qualquer maneira, situações como essa sugerem que há uma banalização conceitual do que é uma Região Metropolitana, desvirtuando o seu propósito original. A proliferação das mesmas pelo Brasil sugere também que os governos estaduais estão se valendo de um instrumento de organização territorial inadequado para atender demandas legítimas quanto ao enfrentamento de questões setoriais interfederativas.

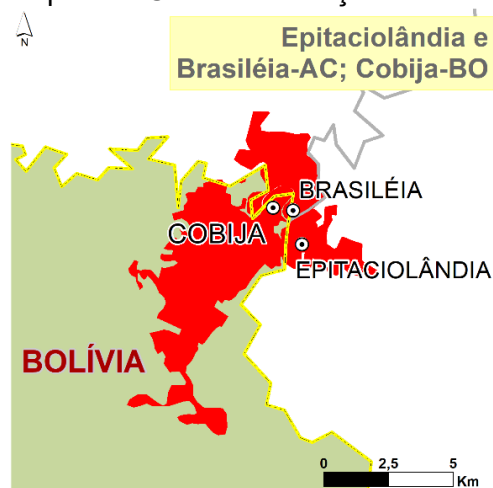
Também é válido mencionar que a classificação dos municípios em EG2 teve como referência os dados fornecidos pelo IBGE/CEM em 2012, e por isso, em alguns

casos em que a Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e RIDE tenha sido oficialmente reconhecida após esse ano, os municípios nele situados e que porventura tenham conurbação intermunicipal, foram classificados como EG1, como é o caso da Região Metropolitana de Manaus, recentemente criada. Uma atualização com base nos dados de Arranjos Políticos recentemente divulgados será considerada para uma revisão da classificação atual.

Dando sequência aos resultados elencados, observa-se que as classes com menor número de ocorrências são a EG3, EG5 e EG6, com 3, 2 e 2 municípios respectivamente, e estas correspondem a situações muito específicas e de ocorrência pontual no território brasileiro. Estas classes são inexpressivas do ponto de vista numérico, no entanto, suas respectivas conurbações se configuram como incomuns por envolverem no mínimo dois níveis diferentes de entes federativos.

Do ponto de vista da gestão territorial urbana desses espaços, há certamente desafios que diferem da maioria das manchas urbanas conurbadas espalhadas pelo restante do país. Por exemplo, como resolver coordenadamente um problema de mobilidade urbana em uma aglomeração que envolve o governo de um outro país e prefeituras de dois municípios vizinhos no Brasil?

Mapa 42 - Única conurbação da classe EG5

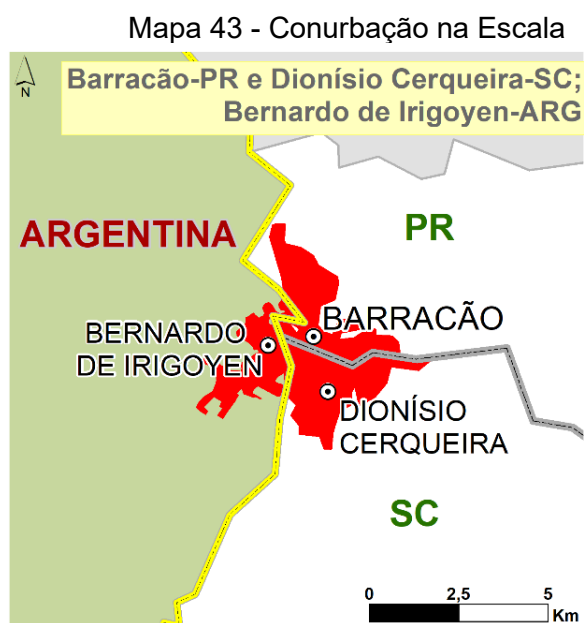


Fonte: PACHECO, 2019.

Este último exemplo é o caso de uma mancha urbana cuja conurbação é Intermunicipal e Internacional ao mesmo tempo, identificada pela classe EG5,

retratada pelo mapa anterior. Como é uma situação única encontrada no Brasil, refere-se ao caso dos municípios de Brasília - AC com Epitaciolândia - AC e Cobija, na Bolívia. As duas cidades situadas no Acre são totalmente conurbadas, e conectam-se ao lado boliviano por uma ponte. Mais do que o conceito de “Cidade Gêmeas”, as 3 mencionadas formam as “Cidades Trigêmeas”.

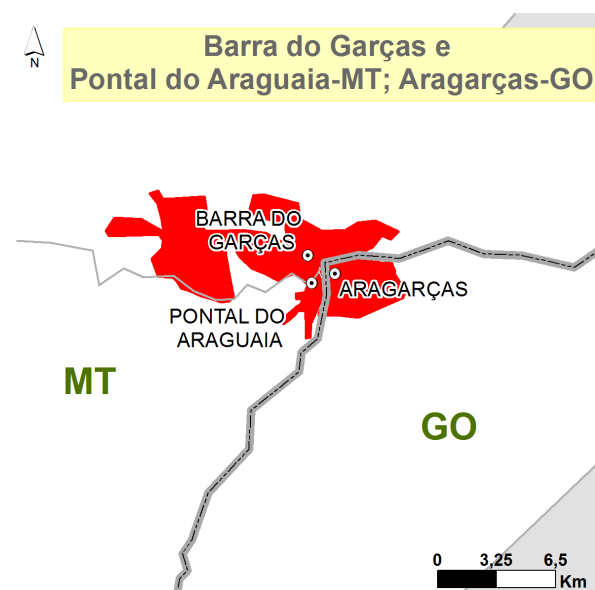
Outra situação de “Cidades Trigêmeas” no Brasil ocorre na fronteira com a Argentina, com a união das manchas urbanas de Bernardo de Irigoyen e das cidades brasileiras de Barracão – PR e Dionísio Cerqueira – SC. Como se vê, neste caso, a situação torna-se um pouco mais complexa, porque além de envolver uma cidade de outro país, também agrupa municípios situados em unidades federativas distintas, como sintetiza a classe EG6.



Fonte: PACHECO, 2019.

Por sua vez, a classe EG3 também identifica um caso único no Brasil. A formação de uma aglomeração urbana envolvendo 3 municípios situados na divisa estadual entre Mato Grosso e Goiás. No primeiro Estado estão conurbadas as cidades de Barra do Garças e Pontal do Araguaia, que por sua vez também se conurbam com Aragarças, em Goiás. As 3 cidades são recortadas pelo Rio Araguaia e mais um afluente, o que inicialmente isola a área urbana principal das 3 cidades, mas que são prontamente articuladas por meio de pontes.

Mapa 44 - Conurbação na Escala Geográfica EG3



Fonte: PACHECO, 2019.

Por sua vez, a classe EG7 identifica outros 15 municípios no Brasil cujas áreas urbanas estão conurbadas com cidades de países vizinhos, configurando-se assim o mais tradicional exemplo do que é uma Cidade Gêmea. Cada um desses 15 municípios mantém forte interação urbana com suas respectivas cidades irmãs situadas do outro lado da fronteira.

Por fim, cabe mencionar a classe EG4 – Interestadual que sinaliza os municípios do país situados nas bordas das divisas estaduais onde também é possível encontrar a formação de Cidades ou “Vilas Gêmeas” em uma versão estadual. Os resultados, que numericamente ficaram acima do esperado, indicam que há 78 municípios no país onde é possível encontrar manchas urbanas conurbadas dispostas espacialmente entre dois estados diferentes. Geralmente nesses casos as manchas urbanas são separadas pela presença de um rio, que por sua vez é usado como referência para marcar a divisa entre os dois Estados vizinhos. Contudo, essa barreira física é na maioria dos casos vencida pela construção de pontes, o que garante uma articulação urbana entre essas cidades, a exemplo do que acontece entre Petrolina-PE e Juazeiro-BA.

4.3.4. Subtipologia de mancha urbana municipal

A combinação entre as 5 classes Macrotipológicas (MT1, MT2, MT3, MT4 e MT5) com as 8 possíveis classes de Escala Geográfica de Conurbação (EG0, EG1, EG2, EG3, EG4, EG5, EG6 e EG7) resultaram na configuração de 13 Subtipologias geográficas de municípios. Esta combinação tem por intenção diferenciar as Macrotipologias ao se destacar o tipo de localidade e os entes federativos envolvidos na localização das manchas urbanas conurbadas. Pretende-se com essa combinação trazer uma primeira aproximação para a localização das aglomerações urbanas em todo o país, buscando interpretá-las com base em arranjos padronizados de localidades e organização político-administrativa.

Em sequência são apresentadas de forma introdutória a descrição de cada uma das Subtipologias.

*UF – Unidade Federativa; UF1 – Unidade Federativa diferente; RM – Região Metropolitana.

ST11 – Cidades vizinhas com suas respectivas manchas urbanas conurbadas (Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF);

ST12 – Cidades vizinhas localizadas em região metropolitana com suas respectivas manchas urbanas conurbadas (Cidade/Município-RM – Cidade/Município-RM);

ST13 - Cidades vizinhas com suas respectivas manchas urbanas conurbadas, que por sua vez também se conurbam com mancha urbana de cidade vizinha situado em estado diferente. (Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/Município-UF1);

ST14 – Cidades vizinhas de estados diferentes com suas manchas urbanas conurbadas (Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1);

ST15 – Cidades vizinhas com suas manchas urbanas conurbadas, ao mesmo tempo em que uma dessas cidades também se conurba com outra cidade de país vizinho (Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/País);

ST16 – Cidades vizinhas de estados distintos com suas manchas urbanas conurbadas, ao mesmo tempo em que também se conurbam com outra cidade de país vizinho. (Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1 e Cidade/País);

ST17 – Cidades vizinhas conurbadas, uma situada no Brasil e a outra pertencente à país vizinho (Cidade/Município-UF – Cidade/País);

ST21 – Cidade cuja mancha urbana seja conurbada a de uma Vila situada em município vizinho. (Cidade/Município-UF – Vila/Município-UF);

ST24 – Cidade cuja mancha urbana seja conurbada com a de uma Vila situada em município de um Estado Vizinho (Cidade/Município-UF – Vila/Município-UF1);

ST31 – Vila distrital cuja mancha urbana seja conurbada com Cidade de município vizinho. (Vila/Município-UF – Cidade/Município-UF);

ST34 – Vila distrital cuja mancha urbana seja conurbada com Cidade situada em estado vizinho (Vila/Município-UF – Cidade/Município-UF1);

ST40 – Cidade com uma única mancha urbana isolada (Cidade/Município-UF);

ST50 – Cidade com mais de uma mancha urbana isolada (Cidade-Vila-Bairro/Município-UF).

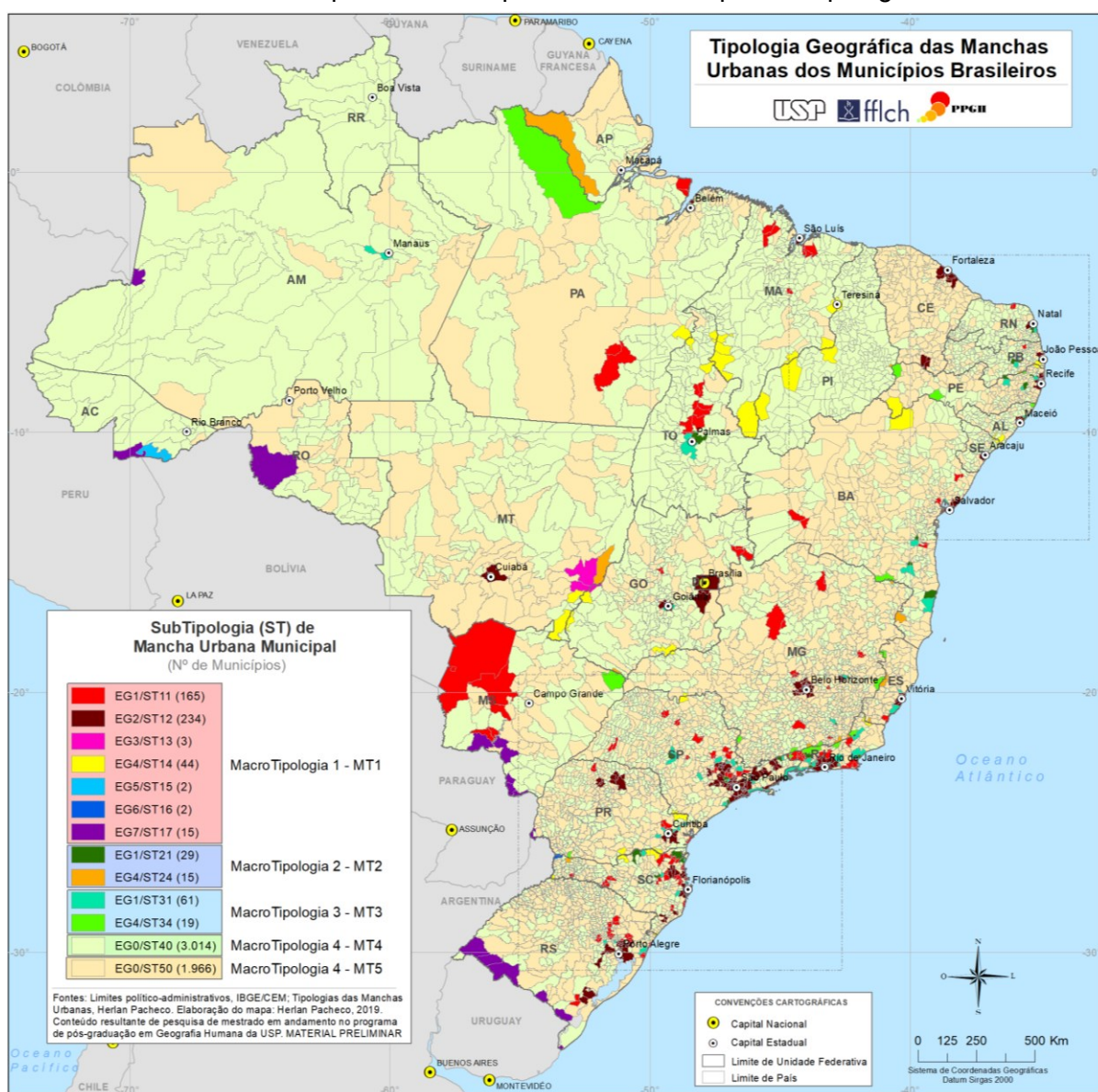
A tabela em sequência quantifica a distribuição das 13 classes de SubTipologias entre os municípios brasileiros:

Tabela 7 - Mancha urbana municipal por Subtipologia

Classe	Municípios por	
	Nº absoluto	Nº percentual
CC.MT1.EG1/ST11	165	2,96%
CC.MT1.EG2/ST12	234	4,20%
CC.MT1.EG3/ST13	3	0,05%
CC.MT1.EG4/ST14	44	0,79%
CC.MT1.EG5/ST15	2	0,04%
CC.MT1.EG6/ST16	2	0,04%
CC.MT1.EG7/ST17	15	0,27%
CC.MT2.EG1/ST21	29	0,52%
CC.MT2.EG4/ST24	15	0,27%
CC.MT3.EG1/ST31	61	1,10%
CC.MT3.EG4/ST34	19	0,34%
SC.MT4.EG0/ST40	3.015	54,13%
SC.MT5.EG0/ST50	1.966	35,30%
Total	5.570	100,00%

Os mapas 45 e 46 a seguir espacializam cada uma das 13 classes supramencionadas:

Mapa 45 - Municípios classificados por Subtipologia



ST11 – Cidades vizinhas com suas respectivas manchas urbanas conurbadas (Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF);

ST12 – Cidades vizinhas localizadas em região metropolitana com suas respectivas manchas urbanas conurbadas (Cidade/Município-RM – Cidade/Município-RM);

ST13 - Cidades vizinhas com suas respectivas manchas urbanas conurbadas, que por sua vez também se conurbam com mancha urbana de cidade vizinha situado em estado diferente. (Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/Município-UF1);

ST14 – Cidades vizinhas de estados diferentes com suas manchas urbanas conurbadas (Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1);

ST15 – Cidades vizinhas com suas manchas urbanas conurbadas, ao mesmo tempo em que uma dessas cidades também se conurba com outra cidade de país vizinho (Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF e Cidade/País);

ST16 – Cidades vizinhas de estados distintos com suas manchas urbanas conurbadas, ao mesmo tempo em que também se conurbam com outra cidade de país vizinho. (Cidade/Município-UF – Cidade/Município-UF1 e Cidade/País);

ST17 – Cidades vizinhas conurbadas, uma situada no Brasil e a outra pertencente à país vizinho (Cidade/Município-UF – Cidade/País);

ST21 – Cidade cuja mancha urbana seja conurbada a de uma Vila situada em município vizinho. (Cidade/Município-UF – Vila/Município-UF);

ST24 – Cidade cuja mancha urbana seja conurbada com a de uma Vila situada em município de um Estado Vizinho (Cidade/Município-UF – Vila/Município-UF1);

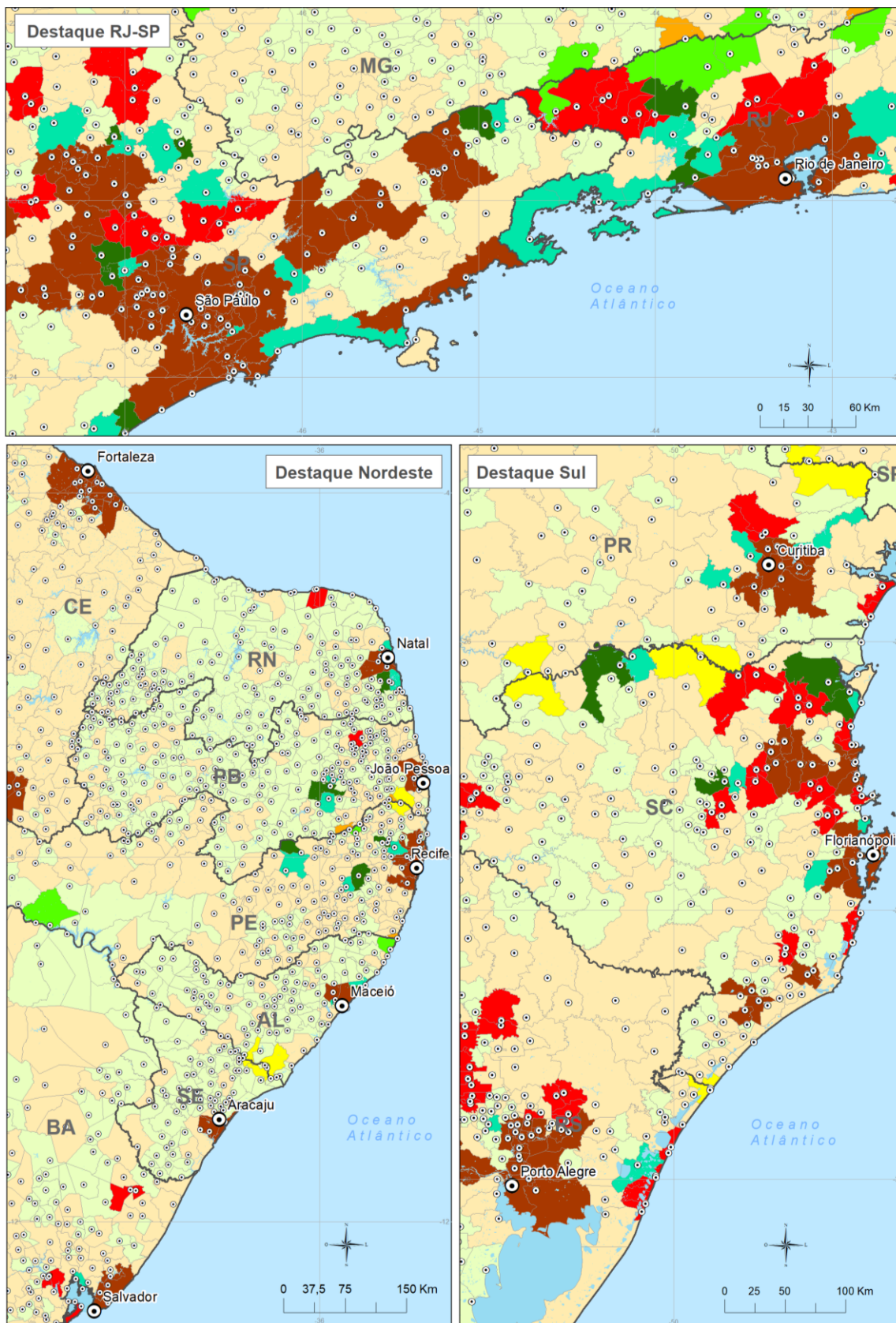
ST31 – Vila distrital cuja mancha urbana seja conurbada com Cidade de município vizinho. (Vila/Município-UF – Cidade/Município-UF);

ST34 – Vila distrital cuja mancha urbana seja conurbada com Cidade situada em estado vizinho (Vila/Município-UF – Cidade/Município-UF1);

ST40 – Cidade com uma única mancha urbana isolada (Cidade/Município-UF);

ST50 – Cidade com mais de uma mancha urbana isolada (Cidade-Vila-Bairro/Município-UF).

Mapa 46 - Destaque para os municípios classificados pelo tema de SubTipologias



Em uma primeira observação dos resultados, é possível perceber que em grande parte das classes Subtipológicas (ST12, ST13, ST15, ST16 e ST17), o seu quantitativo de municípios repete o mesmo número de ocorrências observadas nas classes do tema Escala Geográfica de Conurbação (EG2, EG3, EG5, EG6 e EG7). Nestas classes, isso acontece porque os níveis federativos/políticos de abrangência espacial das manchas urbanas nas Subtipologias são equivalentes às que definem as classes de Escala Geográfica, englobando o mesmo número de municípios. Por exemplo, se uma conurbação acontece entre dois municípios vizinhos situados em uma Região Metropolitana – ST12, a escala geográfica da mesma é Intermunicipal Metropolitano – EG2, coincidindo o mesmo número de municípios.

Há também uma repetição de resultados entre as classes subtipológicas ST40 e ST50 e as classes macrotipológicas MT4 e MT5, respectivamente. Essa coincidência se dá porque estas são formadas por uma única classe subtipológica, ST40 e ST50, respectivamente. Portanto, suas respectivas características – município com uma ou mais de duas manchas urbanas isoladas – se equivalem, e correspondem assim ao mesmo número de municípios em sua macro e sub tipologias.

Analisando essa repetição de resultados com os temas anteriores, cabe salientar que o grande diferencial entre a Macrotipologia e Subtipologia é que a última tem a capacidade de distinguir em quais entes federativos se localizam as localidades e suas respectivas manchas urbanas conurbadas, enquanto a primeira apenas reconhece o tipo de localidade e a direção com que ocorre a conurbação entre os municípios.

Por exemplo, se a Macrotipologia 1 se define como “Municípios vizinhos cujas respectivas manchas urbanas principais sejam conurbadas ou semi-conurbadas”, em sua subtipologia ST14 é possível saber que se trata de “Cidades vizinhas, situados em estados diferentes, e que possuem suas manchas urbanas conurbadas ou semi-conurbadas”, destacando assim a qual estado pertence um dos municípios envolvidos na conurbação.

Para não se repetir análises já anteriormente feitas, serão destacadas as subclasses que trazem resultados diferentes daqueles apontados no tema Macrotipologia e Escala Geográfica.

Nesse sentido, a primeira classe a se destacar é a ST11, que indica os municípios onde a conurbação entre manchas urbanas ocorre na relação Cidade-Cidade situadas numa mesma unidade federativa do país. Com um total de 165 municípios, ou 2,96% do total do país, o resultado desta classe evidencia a existência de um baixo percentual de aglomerações urbanas conurbadas no conjunto de municípios do país, quando não se considera aquelas situadas em regiões metropolitanas.

No tema Escala Geográfica foi quantificada a existência de 255 municípios que apresentavam algum nível de conurbação intermunicipal (Classe EG1), contudo, no tema subtipologia é possível observar que desses 255, apenas 165 municípios apresentam conurbação entre localidades do tipo Cidade-Cidade em uma mesma UF, e as demais 90 ocorrências acabam se subdividindo na relação Cidade/Vila (ST21), com 29 ocorrências ou 0,52% dos municípios do país, e Vila/Cidade (ST31), com 61 ocorrências, ou 1,10% dos municípios do país.

A tabela a seguir quantifica o total de população em 2018 entre as 13 classes Subtipológicas, e o Mapa 45 e 46 anteriores espacializam essa distribuição:

Tabela 8 - Total da população municipal em 2018 por classe de subtipologia

Categoria Urbana	Macro Tipologia	Escala Geográfica	Sub Tipologia	Mancha Urbana Municipal por SubTipologia (ST) e População Total em 2018			
				Municípios por		População por	
				Nº absoluto	Nº percentual	Nº absoluto	Nº percentual
CC	MT1	EG1	ST11	165	2,96%	7.724.054	3,68%
		EG2	ST12	234	4,20%	86.577.768	41,20%
		EG3	ST13	3	0,05%	87.841	0,04%
		EG4	ST14	44	0,79%	2.559.034	1,22%
		EG5	ST15	2	0,04%	44.689	0,02%
		EG6	ST16	2	0,04%	25.773	0,01%
		EG7	ST17	15	0,27%	800.363	0,38%
	MT2	EG1	ST21	29	0,52%	2.560.628	1,22%
		EG4	ST24	15	0,27%	232.223	0,11%
	MT3	EG1	ST31	61	1,10%	3.594.803	1,71%
EG4		ST34	19	0,34%	662.976	0,32%	
SC	MT4	EG0	ST40	3.015	54,13%	44.378.963	21,12%
	MT5	EG0	ST50	1.966	35,30%	60.898.010	28,98%
Total				5.570	100,00%	210.147.125	100,00%

De acordo com a tabela anterior, entre os 165 municípios da classe ST11, havia um total aproximado de 7,7 milhões habitantes morando nesses municípios no ano de 2018. Contudo, por conta de os dados populacionais desse ano serem uma estimativa populacional calculada pelo IBGE, não é possível definir com precisão quantos deles moravam em áreas urbanas, o que em grande medida coincidiria com o total da população que habita as manchas urbanas conurbadas desses municípios.

Porém, com os dados do Censo Demográfico de 2010, ainda que com uma desatualização de quase uma década, é possível contar que dos 6,86 milhões de habitantes desses 165 municípios em 2010, 6,27 milhões eram o total de sua população urbana, ou aproximadamente 90% do total da população municipal.

Caso se estime uma evolução positiva da população urbana desses municípios em um intervalo de 8 anos, e com base na população total estimada de 7,7 milhões para 2018, pode-se imaginar que há nela uma concentração populacional aproximada de 7 milhões de habitantes para o mesmo ano, sendo a maioria delas moradora dessas manchas urbanas conurbadas.

Embora o número de municípios da classe ST11 tenha sido menor do que o esperado, o seu quantitativo populacional se mostra até que expressivo para um total de 165 municípios. Tendo em mente que cada mancha conurbada envolve dois municípios vizinhos, há aproximadamente 82 aglomerações urbanas espalhadas pelo interior dos estados brasileiros, com relevante concentração populacional. Contudo, para uma melhor fotografia da distribuição desses 7 milhões de habitantes, caberia observar a sua distribuição entre as 82 aglomerações, tarefa para um outro momento.

Do ponto de vista da gestão territorial dessas aglomerações identificadas pela classe ST11, em um primeiro momento, é possível interpretar que por essas envolverem municípios localizados em um mesmo estado, haveria uma maior facilidade para agrupá-las em novos recortes territoriais que reconhecessem sob a ótica dos governos estaduais a especificidade dessas localidades em serem aglomerações urbanas.

Esse reconhecimento oficial por parte do Estado poderia dar a elas a

oportunidade de coordenarem o seu planejamento territorial com vistas a buscarem soluções compartilhadas para problemas em comum.

Por sua vez, a classe ST14 identifica aquelas aglomerações urbanas que envolvam a relação cidade-cidade que estejam situadas em unidades federativas distintas. Há um total de 44 municípios identificados por essa classe, correspondendo a 0,79% do total de unidades municipais do país. Esses 44 municípios formam aproximadamente 22 aglomerações urbanas localizadas na divisa entre dois estados brasileiros. A estimativa populacional do ano de 2018 indica que nessas aglomerações morem 2,55 milhões de habitantes, ou aproximadamente 1,22% da população do país naquele ano.

Uma aglomeração que configura um grande exemplo da classe ST14 é aquela formada pelas cidades de Juazeiro-BA e Petrolina-PE, que são separadas pelo Rio São Francisco, mas uma ponte conectando as duas cidades dá as condições para que haja nelas uma forte interação urbana. Inclusive, essa interação é oficialmente reconhecida pelo Estado brasileiro através de uma Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) que envolve as duas cidades e outras por elas polarizadas.

Todavia, o reconhecimento da RIDE Juazeiro-Petrolina e Teresina-PI com Timon-MA são os casos únicos de formalização da existência de uma especificidade urbana em aglomerações do tipo ST14 no Brasil. Ainda que os portes populacionais sejam variáveis e talvez não se equivalha aos exemplos supramencionados, há no Brasil outras 21 aglomerações urbanas situadas entre unidades federativas distintas, e com fluxos circulando na direção entre as duas cidades de cada aglomeração, e que por isso talvez merecesse reconhecimento semelhante ao dado às duas anteriores

4.4. Considerações para discutir a organização territorial dos municípios brasileiros

A proposição tipológica desta pesquisa tinha por objetivo ajudar a compreender melhor a organização territorial do conjunto dos municípios brasileiros. Como fato motivador deste objetivo estavam as problemáticas financeiras e econômicas que envolvem o cotidiano das administrações públicas de considerável parte dessas localidades. Esta condição desvantajosa coloca em dúvida a viabilidade de existência de muitas delas enquanto unidades político-administrativas que formam a federação brasileira. Mas como a ótica deste debate está fortemente centrado em se observar apenas o balanço financeiro dos cofres municipais, sentiu-se a necessidade em buscar uma abordagem geográfica sobre o tema, ao se valorizar algumas características contidas nos territórios municipais como variáveis importantes para embasar o debate sobre a vitalidade e o quantitativo de municípios no país.

Esta abordagem geográfica, todavia, trazia consigo um importante desafio. Compreender a geografia de um país continental como o Brasil é por si só desafiador, a questão se torna mais complexa quando o objeto de estudo se multiplica por milhares de vezes, pois aí não se trata da geografia de um país, mas de suas subdivisões internas, materializadas em seus 5.570 municípios, cada qual com as suas especificidades em sua forma geográfica. Sendo impossível interpretar essa gama de lugares de forma individual para se fazer uma discussão em escala nacional, a saída encontrada foi propor um método de observação que pudesse abarcar o conjunto de municípios do país, de forma a caracterizá-los individualmente e ao mesmo tempo compará-los. Esse método, então, se traduziu em uma proposição tipológica sobre a geografia dos municípios brasileiros.

Nesta direção, os elementos geográficos considerados que pudessem se tornar insumo para a modelagem da tipologia deveriam ser aqueles que de alguma forma sintetizassem geograficamente o objeto de discussão, que no caso, pudesse refletir o fato motivador da pesquisa. Ao se ter o território de um país como ponto de partida de observação, um primeiro movimento rumo à modelagem tipológica foi o de entender que existem alguns aspectos elementares da geografia de um município que o representa desta escala de observação, dos quais se citam: o próprio território dele,

a sua posição geográfica em relação à organização político-administrativa do país, as suas localidades, as manchas urbanas dessas localidades, e, por fim, a sua relação de vizinhança com os seus municípios limítrofes. Estes elementos combinados e organizados dariam assim forma às classes da tipologia capazes de identificar as diferenças geográficas dos municípios brasileiros de forma sintética e ao mesmo tempo passíveis de comparação.

Após a modelagem tipológica e a sua aplicação na prática para classificar os municípios brasileiros, os resultados imediatos se apresentaram em forma de linguagem cartográfica, aspecto que permitiu uma interpretação dos conteúdos representados sob uma ótica espacial. Considerando os objetivos da proposição tipológica, entende-se que um deles foi satisfatoriamente atendido: o de se evidenciar diferenças na organização do território dos municípios brasileiros.

As discussões auxiliares também contribuíram para compreender melhor outras dimensões que conformaram a realidade dos municípios brasileiros, sejam os de cunho mais histórico ou daqueles que versaram sobre organização federativa e tributária do país. O conjunto dessas investigações ajudou a identificar características dos municípios e a tecer reflexões próprias sobre eles, conforme se descreve nas considerações em sequência:

4.4.1. A diversidade de formas e relações na geografia dos municípios

Ao se observar a disposição espacial dos elementos geográficos considerados, foi possível identificar uma diversidade de arranjos espaciais constituído pela quantidade e localização das manchas urbanas contidas nos municípios, em relação ao território de cada um deles, como também em relação aos seus municípios vizinhos, em especial quando estes estavam em unidades federativas diferentes ou fazendo limite com países fronteiriços ao Brasil. Com esse achado trazido pela tipologia é possível ter um olhar mais profundo acerca da organização territorial dos municípios brasileiros, até então apresentados cartograficamente como formas monótonas, e que pouco refletem sobre a complexidade de relações urbano-territoriais que existem no interior do país. Ao evidenciar essa complexidade, foi

possível em sequência inferir sobre a existência de desafios para os governos locais inerentes a essa diversidade de formas urbano-territoriais.

Além deste objetivo geral alcançado, é possível destacar outras descobertas que dialogam com as propostas de discussão do tema do trabalho e que jogam luz sobre algumas características interessantes da geografia político-administrativa do Brasil, dos quais é possível refletir em tom conclusivo a seguir sobre algumas:

Por meio das tipologias, identificou-se que uma considerável parte dos municípios brasileiros é formado por uma única mancha urbana, condição que torna essas localidades isoladas sob a ótica da relação espacial de vizinhança. De modo geral, essas áreas distam a grandes distâncias de uma área urbana mais próxima. São pequenas em dimensão e circundadas por áreas de pastagem ou agrícolas.

Pela perspectiva do trabalho, o isolamento geográfico de uma unidade urbana é um fator que de início é relevante para justificar a existência de um município, no entanto, esse entendimento inicial pode ser relativizado ao se considerar outros aspectos como o porte populacional e principalmente a distância da sede urbana do município de maior porte mais próximo.

A tipologia também revelou que existe um grande número de municípios que possuem mais que uma mancha urbana em seu território, em sua maioria compreendendo a mancha urbana da sede municipal, com outras manchas urbanas menores, geralmente correspondentes à aglomeração urbana das vilas distritais, estas, situadas a quilômetros de distância da sede urbana do município. Esta configuração mostra que o estoque de localidades com potencial para virar novos municípios no país ainda é grande, mesmo que já tenhamos registrado há algumas décadas um intenso movimento de criação de novas unidades municipais a partir de outras localidades isoladas. Não por coincidência, é geralmente nesses locais onde estão os atuais movimentos de emancipação do país.

A tipologia evidenciou que, na contramão do que o nosso imaginário geográfico possa nos fazer pensar, a conurbação não é um fenômeno estritamente metropolitano ou presente apenas nas grandes cidades brasileiras. Ela também se faz presente entre municípios de pequeno porte populacional e fora das regiões metropolitanas,

marcando presença em grande parte do interior geográfico do Brasil, mesmo em estados da federação ou regiões com restrito contingente populacional.

No mais, as localidades conurbadas também são diversas, e fogem ao padrão geralmente esperado de conurbação entre sedes urbanas de municípios vizinhos. A tipologia revelou que essa realidade assume múltiplas formas, ao evidenciar que a conurbação ocorre também entre vilas distritais, entre vilas distritais e sedes municipais, entre sedes municipais e vilas distritais de municípios situados em estados diferentes, entre outras situações.

Em parte desses casos, a vila distrital conurbada com a sede do município vizinho tem uma mancha urbana maior que a da sede do próprio município onde ele se localiza. Dessa miríade de relações urbanas entre localidades diferentes, infere-se a existência de desafios político-administrativos próprios a essas situações, pois os limites artificiais dos municípios não são capazes de racionalizar adequadamente as responsabilidades administrativas inerentes a cada uma das administrações locais envolvidas.

Ainda acerca da conurbação, a proposição tipológica também foi capaz de jogar luz sobre a diversidade desse fenômeno em localidades urbanas situadas na fronteira do Brasil com países vizinhos. Nesta região, foi possível identificar que os casos de conurbação não se restringem apenas ao agrupamento entre uma cidade do Brasil com outra cidade de um país vizinho – comumente chamadas de cidades-gêmeas – mas também pode abarcar três ou mais cidades, ou cidades de estados diferentes do Brasil com outra cidade de um país vizinho. Com a proposta tipológica foi possível enxergar que as relações urbanas na fronteira do Brasil são mais dinâmicas do que inicialmente se poderia imaginar, e certamente, sugere a existência de problemáticas urbanas próprias aos governos municipais dessas aglomerações urbanas que se distinguem das demais regiões do país.

A conurbação fluvial foi outra configuração urbano-territorial evidenciada na pesquisa. Foi possível identificar que em alguns municípios do interior do Brasil a presença de um rio de médio ou grande porte não se torna uma barreira intransponível para o estabelecimento de uma intensa relação urbana entre cidades situadas em margens opostas de um corpo fluvial. A existência de pontes ou mesmo o transporte

aquático por barco se tornam estruturas e equipamentos capazes de conectar funcionalmente essas manchas urbanas, dando fluidez ao vai e vem da população entre essas localidades.

Ao se associar as características geográficas supracitadas com outros aspectos analisados acerca do federalismo brasileiro e do perfil econômico e financeiro municípios, foi possível ainda refletir sobre algumas dimensões do papel institucional estatal das municipalidades na vida político-administrativa do país. Estas reflexões tiveram como ponto de partida alguns sentidos comuns que permeiam o imaginário brasileiro acerca dos municípios, e deste ponto buscou-se ao longo do trabalho apresentar outras opiniões e fatos para tensionar o debate público sobre o número de municípios que constituem a federação brasileira.

4.4.2. O número de municípios no Brasil observado sob uma ótica geográfica

Um primeiro entendimento refletido ao longo desta pesquisa sobre as problemáticas de sustentação financeira dos municípios não deveria estar direcionado sobre a quantidade desses entes em si, mas em especial sobre a pertinência territorial da existência deles. Ao invés de se priorizar exclusivamente a condição financeira dos municípios, uma medida alternativa seria observar as distâncias físicas e os “ondas” que perfazem a existência dessas unidades territoriais para melhor avaliar a sua distribuição pelo país.

No decorrer do trabalho foi discutido que em um país economicamente desigual como o Brasil também sob o ponto de vista geográfico, é ilusório acreditar que todos os municípios tenham condições de gerar receitas tributárias próprias o suficiente para se autossustentarem e prestarem os serviços públicos locais demandados pela população sob a sua esfera administrativa.

Como observado, a própria forma como o sistema tributário do país é organizada impossibilita que essa situação ideal possa acontecer. É verdade também que o modelo de Estado Federado tem entre os seus princípios a cooperação entre as entidades estatais que o forma, mas este aspecto não é levado em conta quando se é julgado os desequilíbrios financeiros dos municípios.

Neste sentido, é necessário naturalizar a ideia de que a transferência de recursos da União e dos Estados para os municípios é uma dinâmica esperada deste sistema, e que mesmo que aprimoramentos territoriais e tributários mais que necessários sejam realizados, não se observará uma mudança estrutural na atual situação financeira dos municípios brasileiros, justamente porque não se trata exatamente de um problema resolvível de forma individual por cada município, mas de uma característica previsível dentro de um contexto geográfico de um país como o nosso, em que o nível das oportunidades econômicas das localidades são muito díspares.

E independentemente da condição financeira de cada cidade/município do Brasil, um princípio que deve estar posto é que é um direito de os agrupamentos populacionais dispersos por um território ter próximo de si a presença de um governo localmente organizado com capacidade de atender as suas demandas por prestação de serviços públicos. Onde houver cidadãos, o governo deverá estar próximo deles. Este princípio, portanto, pressupõe que seja previsível a formação de unidades político-administrativas locais para institucionalizar essa relação entre população e governo.

Para este trabalho, o grande dilema das considerações anteriores recai sobre a proporção e intensidade com que estas subdivisões territoriais de um país para atender o princípio supracitado possa ocorrer. Quantos municípios um país deve ter para estabelecer uma espacialização territorial adequada na relação entre população e governos locais?

Este é um questionamento sobre o qual procurou-se refletir inicialmente com a Tipologia Geográfica de Municípios. Sob a perspectiva e abordagem deste trabalho, novamente, a resposta deve estar orientada nas distâncias que separam as localidades urbanas do país, pois sob um raciocínio logístico, é possível compreender que existe um mínimo e um máximo de distância territorial aceitável para que seja estabelecido um governo local para estar em proximidade adequada e assim viabilizar a representação política e a prestação de serviços a um agrupamento populacional.

Essa visão logística de território pressupõe também uma avaliação de custo monetário para o estabelecimento de um governo local, de modo que os custos de

sua manutenção sejam inferiores aos benefícios a serem ofertados à população ali estabelecida, independentemente se a localidade dependa ou não de repasses da União ou dos Estados.

Em consonância com os fatos históricos abordados sobre a formação da figura dos municípios no Brasil, assim como acerca da maneira como o sistema de arrecadação e distribuição da renda tributária do país é configurado, e possível ter um entendimento alternativo sobre as dúvidas que pairam sobre a quantidade de municípios existentes no país.

Sob a ótica desta pesquisa, entende-se que o aspecto mais importante que justificaria a existência deles diz respeito à posição geográfica que a unidade urbana de um município existente ou que assim o pretenda ser. Se esta unidade urbana se situa a grandes distâncias de uma cidade de maior porte, este é um fator de peso que deve fundamentar a existência da unidade municipal. Nesta direção, entende-se que não é o quantitativo de recursos financeiros próprios que uma prefeitura tenha que deva ser a métrica mais justa para que se autorize ou legitime a existência desses entes da federação brasileira.

Nesta perspectiva, compreende-se que uma localidade ainda que seja economicamente pobre, pode possuir a legitimidade de ser ou buscar ser um município. E no lado posto, ainda que uma localidade seja economicamente forte e que tenha grande potencial para se autossustentar financeiramente enquanto um município, a sua situação favorável não deve ser lida de forma automática como um aspecto legitimatório da sua existência enquanto um ente federativo municipal.

Em ambas as situações, o critério que deveria balizar a avaliação do Estado brasileiro sobre existência de um ou outro município deveria ser a pertinência territorial com base em distâncias geográficas e nível de dificuldade de acessibilidade que a população local possa ter para acessar um centro urbano mais próximo e de maior relevância.

Importante salientar que com os entendimentos anteriores não se queira dizer que o aspecto financeiro dos municípios não seja uma dimensão importante a ser considerada. Obviamente, os governos locais precisam usar de forma efetiva os poucos recursos que perfazem os seus orçamentos, sejam eles coletados localmente

ou repassados pela União e pelos Estados, objetivando ofertar o máximo de benefícios à população sob a sua esfera de administração.

Justamente por isso, acredita-se que um adequado dimensionamento geográfico do tamanho dos municípios em relação à localização dos núcleos urbanos distribuídos pelo país seja uma abordagem que pode ajudar a fortalecer financeiramente os governos municipais e assim torná-los mais capazes de executar as suas funções públicas.

Se esse dimensionamento é inadequado, ao ver deste trabalho, gera-se um desequilíbrio em nível de país quanto à alocação territorial das receitas transferidas pela União e pelos Estados para serem revertidos em políticas públicas locais. Uma subdivisão territorial desnecessária pode subtrair recursos de uma Prefeitura que caso os possuísse conseguiria melhor aplicá-los em benefício da população. Mais vale um município economicamente forte cuidando de um ou mais núcleos urbanos e áreas rurais sob a sua influência, do que uma Prefeitura para cada núcleo urbano, mas com dificuldades financeiras e pouca robustez administrativa para executar as suas funções públicas perante a população local.

Nesta linha de raciocínio, e com base ainda nas pesquisas e interpretações feitas a partir dos resultados trazidos pela Tipologia proposta, depreende-se que existem duas situações opostas de municípios no Brasil.

Considerando a posição geográfica e as distâncias que conformam uma parte das cidades/municípios brasileiros, a existência desses enquanto município se mostra legítima territorialmente, pois haveria grandes dificuldades de acessibilidade para que a administração pública se fizesse presente na vida da população dessas localidades, caso um governo não estivesse sediado próximo a estas populações. No mais, para que os serviços públicos a partir da sede urbana do município alcançasse essa localidade distante, acarretaria custos logísticos e tempo excessivo de deslocamentos, o que no final tenderia a equivaler aos gastos administrativos em se ter um centro administrativo local através da criação de um novo município.

Por outro lado, entende-se que também há um número de municípios existentes que não se justificariam nesta forma de entidade federativa, pois são localidades urbanas que estão há poucos quilômetros de distância de uma outra

cidade, cujo governo ali já estabelecido teria condições de atender apropriadamente as demandas de sua população, pois as distâncias diminutas entre localidades urbanas não imporiam dificuldades logísticas para que o governo fincasse a sua presença territorial e executasse as suas obrigações públicas.

Conforme também foi discutido ao longo do trabalho, nessas situações de existência de localidades urbanas próximas estabelecidas em forma de municípios distintos, a compreensão é de que se trata de uma fragmentação territorial desnecessária, pois além da duplicação de estruturas e esforços administrativos para atender localidades próximas, tem-se também uma segmentação da realidade local que funcionalmente é única. Na verdade, a imposição de limites municipais não faz o apartamento das dinâmicas sociais e naturais daquela região, mas são capazes sim de fragmentar a efetividade das políticas públicas em nível regional.

Com isso, o governo de cada município acaba olhando o seu próprio território, em detrimento de uma abordagem que deveria estar associada a uma atuação microregional da administração pública local. Na prática, isso fica evidente quando são identificadas as falhas que existem na prestação de uma série de serviços locais, como a coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos, a estruturação dos equipamentos e serviços de saúde, o tratamento dispensado ao meio ambiente, a organização do serviço público de transporte, entre outras dimensões da vida cotidiana das cidades e de seus cidadãos. A estruturação e prestação desses serviços tenderiam a ser menos deficitários no cotidiano das localidades caso fossem planejados de forma mais integrada e em escala microrregional e sob a responsabilidade de um único governo municipal.

4.4.3. A criação de municípios para obtenção de vantagens questionáveis

Ressalte-se também algumas incoerências econômicas e territoriais que ocorrem em escala local por conta da lógica territorial, tributária e federativa que atualmente ordena a vida dos municípios brasileiros. Importante frisar que nem sempre os movimentos de emancipação municipal podem ser de fato considerados legítimos e coerentes socialmente. Para além das situações de manipulação política

desses movimentos por grupos ou famílias que buscam atingir finalidades particulares de poder político e econômico, observa-se também como a dinâmica emancipacionista pode esconder projetos de segregação social ou econômica pelo viés territorial.

Em muitas cidades do Brasil, é comum existir uma relação de centro-periferia bem estabelecido na dinâmica urbana local. Esta situação acontece especialmente em localidades em que há um uso intensivo de mão de obra em decorrência da existência de atividades econômicas mais dinâmicas.

Diante da precariedade urbana das áreas periféricas, movimentos de emancipação – espontâneos ou não – surgem com o intuito de solucionar os problemas da localidade de forma mais efetiva. Contudo, observa-se que nas ondas de emancipação ocorridas no Brasil nas últimas décadas houve casos de municípios fundados a partir de bairros periféricos de uma aglomeração urbana. Esta emancipação apresentaria pouca resistência dos municípios de origem ou mesmo havia incentivos para tal.

A lógica por trás desse processo era o de justamente terceirizar os problemas sociais das áreas periféricas daquele agrupamento urbano para um novo município, enquanto o município de origem continuaria a coletar a maior parte das receitas tributárias decorrente das atividades econômicas mais dinâmicas ali sediadas para continuar a aplicá-los de forma concentrada nas áreas mais privilegiadas da aglomeração urbana.

Esta configuração de emancipação é contraditória, pois a área periférica emancipada é reflexo das contradições sociais na relação capital x trabalho nas cidades, e sendo assim, trata-se uma dinâmica urbana única, ainda que opostas, mas dependentes. Na prática, o que se observa é que o município periférico acaba detendo muito menos recursos financeiros e materiais para atender a sua população que justamente trabalha para dinamizar a economia do agora município vizinho mais rico.

Um movimento relativamente oposto também aconteceu. Municípios ao receberem a instalação de alguma atividade industrial de relevância em um de seus distritos municipais, desperta o interesse de locais pela emancipação do distrito, ao mirar nas rendas tributárias geradas pelo empreendimento instalado como um ativo

importante para se argumentar em favor da criação do novo município. Esta situação, porém, esconde em si injustiças com o município de origem, pois os impactos negativos decorrentes do empreendimento continuarão colocando pressão sob a administração pública do território como um todo, enquanto o município recém-criado ficará com parcela das receitas tributárias geradas pela atividade industrial ali instalada, como a cota parte do ICMS, para ser aplicado a um quantitativo menor de habitantes. Este também é um caso de município que mesmo alegando condições de se autossustentar financeiramente não deveria ser reconhecido enquanto município.

4.4.4. O território municipal e discrepâncias no alocamento da renda tributária

Um exemplo de como os limites artificiais dos territórios municipais são capazes de definir ou influenciar as políticas públicas, está na forma como o sistema tributário brasileiro transfere e aloca territorialmente as rendas tributárias entre os municípios. Há uma abordagem cartesiana desse sistema, em que os limites municipais são marcadores geográficos inflexíveis para definir essa distribuição, o que em algumas situações pode gerar algumas injustiças territoriais frente a uma atividade econômica cujos impactos extrapolam o limite do município onde a atividade é realizada.

Esta situação fica evidente em regiões de províncias minerárias e petrolíferas, como nas regiões ferríferas de Minas Gerais e do Pará, ou nos municípios produtores de petróleo das Bacias de Campos e Santos. No caso, as linhas imaginárias dos limites municipais determinam quem terá direito ou não a receber volumosos recursos de *royalties*, mesmo que se esteja falando de recursos originados em riquezas minerárias localizadas aleatoriamente pelo acaso da natureza.

No caso da exploração em alto-mar, dos limites municipais defronte ao oceano são projetadas linhas imaginárias que atribui a municípios o direito a ter participação na renda tributária gerada do petróleo extraído em campos que fiquem em seu “território marinho”. Essa situação tende a criar municípios excessivamente privilegiados com o recebimento de *royalties*, ainda que estes tenham pequena população, enquanto municípios vizinhos não litorâneos ou que não tenham a “sorte”

de ter em seu território marinho um campo petrolífero em exploração acabam não se beneficiando na mesma proporção do repasse dessas receitas.

Ao ver deste trabalho, o repasse dos *royalties* ou outros tributos advindos da atividade petrolífera e minerária de grande impacto deveria ter uma distribuição mais regional, beneficiando não só o município “detentor” de um recurso mineral de grande valor, mas os que estivessem na região do seu entorno. Ou melhor ainda, que esses recursos fossem destinados em sua maioria para serem aplicados em investimentos de ordem regional ao invés de ficar todo ele concentrado apenas em um único município.

Esta linha de entendimento também é válida para situações de municípios que abrigam estruturas industriais de grande porte, como refinarias de petróleo, siderúrgicas, montadoras de carro etc. Há situações de municípios de pequeno porte populacional que ao abrigam esses equipamentos acabam por deter uma receita tributária muito desmedida para o tamanho de sua população. Os tributos pagos por essas atividades aos cofres públicos deveriam beneficiar não apenas o município sede, mas os que estão no seu entorno, de modo que também se possa beneficiar as populações dos municípios vizinhos através da melhoria de serviços públicos.

4.4.5. A rigidez do federalismo brasileiro perante a diversidade dos lugares

Ao longo do trabalho, buscou-se também entender o porquê de o Brasil ter 5.570 municípios, e as razões de uma parte deles não aparentar ser tão coerente territorialmente com base no tamanho populacional e nos critérios de distância e posição geográfica defendidos por este trabalho. Um entendimento que se desenhou é de que a organização federativa do Brasil sob a sua dimensão territorial é bastante rígida, prevendo apenas a figura do município como instância político administrativa para atender as necessidades em escala local. É como se o país reconhecesse uma única “fôrma” de organização político-administrativa local para se adequar a lugares de perfis tão díspares.

Neste contexto, a população de pequenas localidades ao estarem descontentes com o tratamento de zeladoria recebido pelo governo mais próximo e ao se sentirem sub-representados politicamente, miram na estratégia da emancipação municipal como única saída para terem seus anseios atendidos. Contudo, nem toda localidade possui condições adequadas para virar um município de fato, mas como é a única alternativa legalmente prevista, esta é a fôrma colocada para moldar localidades sem perfil para tal propósito na esperança que melhorias possam acontecer. Entende-se, assim, o porquê de existirem localidades com restrita vitalidade econômica, demográfica e aspectos de localização geográfica sendo reconhecidos como municípios sem o serem de fato.

No mais, a organização institucional do município enquanto entidade federativa também é restritiva, pressupondo que este deva ter as mesmas estruturas e formas de funcionamento independentemente do perfil das localidades onde sejam implementados. Para o federalismo brasileiro, pouco importa se está sendo falado a realidade da cidade de São Paulo, com 12 milhões de habitantes, ou da cidade de Borá, com 800 moradores, pois as exigências impostas a eles e os resultados esperados são os mesmos, também independentemente das condições materiais existentes e disponíveis ao governo municipal de cada localidade. Esta situação fica evidente no tratamento tributário dispensado aos municípios, em que os tipos de impostos locais são os mesmos para todo o país, negligenciando o fato que existem municípios com um perfil socioeconômico mais rural, enquanto os impostos considerados tratam de atividades e matérias essencialmente urbanas.

Importante ainda considerar que a existência de mais municípios não é sinônimo de municípios mais fortes. Pelo contrário. Por exemplo, na lógica atual de transferência de recursos federais, como o Fundo de Participação de Municípios, quando uma nova unidade municipal é criada o município de origem perde recursos, assim como as demais municipalidades daquela unidade federativa. O volume monetário dos repasses mantém-se o mesmo, o que sugere que a quantidade que chega a cada município é reduzida em um cenário de multiplicação de novas unidades municipais. Essa fragmentação excessiva dos recursos repassados converte-se em montantes diminutos e faz com que o orçamento público dos governos municipais perca tamanho de escala para financiar as suas obrigações administrativas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esta pesquisa foi possível tecer perspectivas diferentes acerca da realidade dos municípios brasileiros, e os resultados alcançados até aqui abrem caminhos para que análises complementares sejam feitas com o propósito de enriquecer o tema discutido. A discussão feita com os assuntos correlatos ao tema, como a questão tributária e do papel federativo dos municípios, demonstra que as problemáticas de financiamento dos governos municipais estão para além da questão econômica em si, o que reforça a defesa aqui feita de que a dimensão geográfica dos municípios e do território brasileiro precisam ser levadas em consideração em iniciativas que tenham por objetivo melhorar a situação desses entes federativos.

A Tipologia Geográfica de Municípios que foi proposta faz parte desse esforço em buscar compreender as problemáticas dos municípios a partir de uma abordagem geográfica. Mais do que apenas fazer uma classificação temática, os aspectos evidenciados pela tipologia demonstram que as vulnerabilidades dos municípios não podem ser tratadas a partir de soluções genéricas, e que a diversidade das relações urbano-territoriais do país precisa ser uma variável a ser considerada.

Importante pontuar que os resultados iniciais alcançados com a proposta tipológica feita são apenas uma amostra do que pode ser desenvolvida com elas, havendo espaço para que esse recurso de análise seja aperfeiçoado e complementado com outras dimensões, entre eles a demográfica e a econômica dos municípios. O cruzamento das classes tipológicas com variáveis populacionais, por exemplo, pode enriquecer ainda mais as análises e ampliar o potencial de interpretar o território brasileiro em escala municipal.

Tendo em vista que os resultados do Censo Demográfico de 2022 passarão a ser divulgados para todo o país nos próximos anos, a disponibilidade de dados mais atualizados sobre os municípios brasileiros sugere outras oportunidades de aplicar o método de análise do trabalho em novos estudos a partir de uma abordagem geográfica sobre a temática municipal no país.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maurício. Estudo da Cidade no Brasil: evolução e avaliação (contribuição à história do pensamento geográfico brasileiro). **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 56, n. 1/4, p. 1 , 308, janJdez. 1994.

Agência Câmara de Notícias (ed.). **Câmara aprova projeto que regulamenta criação de municípios**. 05/06/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/405756-camara-aprova-projeto-que-regulamenta-criacao-de-municipios/>. Acesso em: 05 maio 2021.

Agência Câmara de Notícias (ed.). **Congresso Nacional vai examinar vetos na próxima terça**. 10/12/2013. Disponível em: Congresso Nacional vai examinar vetos na próxima terça Fonte: Agência Câmara de Notícias. Acesso em: 06 maio 2021.

Agência Câmara de Notícias (ed.). **Dilma veta novamente regras para criação de municípios**. 27/08/2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/440241-dilma-veta-novamente-regras-para-criacao-de-municipios/>. Acesso em: 06 maio 2021.

Agência Câmara de Notícias (ed.). **Dilma veta projeto que regulamenta criação de municípios**. 14/11/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/420882-dilma-veta-projeto-que-regulamenta-criacao-de-municipios/>. Acesso em: 06 maio 2021.

Agência Câmara de Notícias (ed.). **Plenário aprova projeto sobre criação de municípios; falta votar emendas**. 04/06/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/405728-plenario-aprova-projeto-sobre-criacao-de-municipios-falta-votar-emendas/>. Acesso em: 05 maio 2021.

Agência Câmara de Notícias (ed.). **Plenário rejeita mínimo de 5 mil habitantes para criação de municípios**. 04/06/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/405738-plenario-rejeita-minimo-de-5-mil-habitantes-para-criacao-de-municipios/>. Acesso em: 05 maio 2021.

Agência Câmara de Notícias (ed.). **Rejeitada emenda que limitava área e receita de novos municípios**. 04/06/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/405743-rejeitada-emenda-que-limitava-area-e-receita-de-novos-municipios/>. Acesso em: 05 maio 2021.

Agência Câmara de Notícias. (ed.). **Câmara analisa proposta que regulamenta criação de municípios**. 21/10/2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/122944-camara-analisa-proposta-que-regulamenta-criacao-de-municipios/>. Acesso em: 05 maio 2021.

ATLAS DIGITAL DA AMÉRICA LUSA. Laboratório de História Social da Universidade de Brasília. Disponível em: < <http://lhs.unb.br/atlas/In%C3%ADcio> > Acesso em:30 de jun. 2022.

BRASIL. **Código tributário nacional**. – 2. ed. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL. Congresso. Senado. Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2014. **Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal e dá outras providências**. Brasília, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116699>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. **Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil**. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 29 junho 2022.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. **Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008. **Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc57.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Proposta de Emenda Constitucional nº 188, de 2019. Brasília. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Constituição (1989). Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009. **Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc58.htm>. Acesso em: 29 junho 2022.

BRASIL. Decreto nº 24.609, de 06 de julho de 1934. **Cria o Instituto Nacional de Estatística e fixa disposições orgânicas para a execução e desenvolvimento dos**

serviços estatísticos. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24609-6-julho-1934-515214-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 218, de 26 de janeiro de 1938. **Muda o nome do Instituto Nacional de Estatística e o do Conselho Brasileiro de Geografia.** Rio de Janeiro, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-218-26-janeiro-1938-350934-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938. **Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências.** Rio de Janeiro, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0311.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 1, de 01 de novembro de 1967. **Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios.** Brasília, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1960-1969/leicomplementar-1-9-novembro-1967-364990-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Mensagem nº 250, de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 26 ago. 2014. **Comunicação da Presidência da República para o Senado justificando o veto ao PL 104/2014.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2014/Msg/Vet/VET-250.htm. Acesso em: 06 maio 2021.

BRASIL. Mensagem nº 505, de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 12 nov. 2013. **Comunicação da Presidência da República para o Senado justificando o veto ao PL 98/2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Msg/VET/VET-505.htm. Acesso em: 06 maio 2021.

BREMAEKER, F. E. J. de. **Os novos municípios brasileiros.** *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, v. 38, n. 200, p. 82-92, jul./set. 1991.

CARVALHO, M. B. **Curso Federalismo Fiscal.** Federalismo: conceitos e origem. Módulo 1. Escola Virtual da SOF, 2016^a

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo.** Belo Horizonte: Del Rey, v. 6, 1999.

CHATELAIN, Catherine; ENCARNAÇÃO, Cristina María. Um caleidoscópio de categorias territoriais nas estatísticas geográficas brasileiras. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 5-36, 2019.

CIGOLINI, Adilar Antonio. Ocupação do território e a criação de municípios no período Imperial brasileiro. **Mercator (Fortaleza)**, v. 14, p. 07-19, 2015.

CIGOLINI, Antônio A. **Ocupação do território e a criação de municípios no período Imperial Brasileiro**. Mercator, v. 14, n. 1, p. 7 a 19–7 19, 2015.

CIGOLINI, A.; CACHATORI, Thiago Luiz. Análise do processo de criação de Municípios no Brasil. **COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA**, v. 12, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (ed.). **Presidente do Senado afasta possibilidade de pautar proposta de extinção dos Municípios**. 05/03/2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/presidente-do-senado-afasta-possibilidade-de-pautar-proposta-de-extincao-dos-municipios>. Acesso em: 06 maio 2021.

CONJUR (ed.). **Senado aprova normas para criação de municípios**. 16/10/2008. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2008-out-16/senado aprova normas criacao municipios](https://www.conjur.com.br/2008-out-16/senado-aprova-normas-criacao-municipios). Acesso em: 06 maio 2021.

CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal**. Editora Manole Ltda, 2004.

COTELO, F. C.; ZIONI, S. **Autonomia Municipal e Planejamento Territorial no Brasil**. n. Dezembro, 2018.

CLAVAL, Paul. Pierre Monbeig et la formation de la géographie au Brésil. **Revista Eletrônica Confins**, nº 54, 2022. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/44264#bibliography> Acesso em: 30 jun. 2022.

DA SILVA, José Afonso. **O Município na Constituição de 1988**. Editora Revista dos Tribunais, 1989.

DE FIGUEIREDO, Adma Hamam. **Formação Territorial**. In: Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do Século XXI. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 2016.

FONSECA, Claudia Damasceno. **Urbs e civitas: a formação dos espaços e territórios urbanos nas minas setecentistas**. Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material, v. 20, n. 1, p. 77-108, 2012.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda. 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370#:~:text=Inicialmente%2C%20o%20FPM%20era%20formado,legais%20referentes%20a%20esses%20impostos. Acesso em: 30 jun. 2022.

G1 (ed.). **Câmara conclui aprovação de projeto que permite criar 400 municípios**. 04/06/2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/camara-conclui-aprovacao-de-projeto-que-permite-criar-de-400-municipios.html>. Acesso em: 06 maio 2021.

G1 (ed.). **Dilma veta pela segunda vez novas regras para criação de municípios**. 27/08/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/08/dilma-veta-projeto-que-define-regras-para-criacao-de-municipios.html>. Acesso em: 06 maio 2021.

GLOBAL ADMINISTRATIVE AREAS. Universidade da Califórnia. Disponível em: <<https://gadm.org/>> Acesso em: 30 jun. 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil: 500 anos de povoamento**. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística, Rio de Janeiro, 2000.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Memória IBGE: Linha do Tempo: Síntese da História do IBGE (1936-2016)**. 2017. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/linha-do-tempo.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério da Economia. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2019**. Contas Nacionais nº 86. Rio de Janeiro, 2021.

Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo. **Distritos e Municípios do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1995.

Identificação, mapeamento e quantificação de áreas urbanas do Brasil. Campinas: Embrapa Gestão Territorial, 2017. 5 p. (Embrapa Gestão Territorial. Comunicado Técnico, 05).

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec. *Polis*, 1984.

MOREIRA, Ruy. **A formação espacial brasileira: contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil**. Consequência, Rio de Janeiro, 2014.

NELSON CARDOSO AMARAL. **PEC 188/2019: um desastre para as políticas sociais brasileiras**. 13/12/2019. Disponível em: <https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-um-desastre-para-as-politicas-sociais-brasileiras/>. Acesso em: 06 maio 2021.

OLIVEIRA, L. de. **Estudo metodológico e cognitivo do mapa**. 1978. Tese (Livre Docência) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 1978.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 651, de 31 de julho de 1990. **Dispõe sobre a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios e criação, organização e supressão de Distritos**. São Paulo, SP, Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1990/lei.complementar-651-31.07.1990.html>. Acesso em: 06 maio 2021.

SILVA, Jorge Kleber Teixeira; LIMA, Maria Helena Palmer. **Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil**. IBGE. In: *Evolução da divisão territorial do Brasil, 1872-2010*. p. 9-12, 2011.

SOARES, José Carlos de M. **Exposição dirigida ao senhor Presidente da República pelo Presidente do IBGE**. In: *Revista Brasileira de Geografia e Estatística*. Rio de Janeiro: IBGE, p. 147-154, v.2, n.1, 1939.

THÉRY, Hervé. **Imigração, crescimento demográfico e formação da malha municipal do Rio Grande do Sul, 1872-2020**. In: *Visioni LatinoAmericane*. Suplemento. Paisagem cultural no Rio Grande do Sul: um tema em debate, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2021, pp. 119-136. Disponível em: <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/31966>. Acesso em 29 jun. 2022.

THÉRY, Hervé; MELLO-Théry, Neli Aparecida de. **Atlas do Brasil: Disparidades e dinâmicas do território** – 2. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

THÉRY, Hervé; MELLO-Théry, Neli Aparecida de. **Atlas do Brasil: Disparidades e dinâmicas do território** – 3. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.