

# A CIDADE E O URBANO NO BRASIL

## O tamanho das cidades e a criação de novos municípios, elementos para uma discussão teórica e legal

*THE CITY AND THE URBAN IN BRAZIL  
The size of cities and the creation of new municipalities, elements for a theoretical and legal discussion*

**Sidney Gonçalves Vieira<sup>1</sup>**

### Resumo

O artigo trata da urbanização brasileira apresentando um painel das principais fases desse processo. A temática é problematizada a partir da definição de urbano e de cidade, segundo teorias e critérios, de um lado, e, a legislação brasileira, de outro. Buscou distinguir cidade enquanto fenômeno social e urbano de seu entendimento teórico e conceitual. Aborda diferentes definições de cidade em lugares e épocas distintas, criticando o apego ao formalismo. Analisa a possibilidade de criação dos municípios no Brasil do ponto de vista jurídico. Discute a proposta de regulamentação do processo por intermédio de projeto de lei complementar, analisando os critérios necessários para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de novos municípios no Brasil. Conclui sobre a necessária aproximação entre a realidade e sua concepção teórico-formal e legal. Trata-se de uma pesquisa básica, qualitativa e exploratória. Apoiou-se em uma análise dialética e em investigação pautada em fontes legislativas e bibliográficas.

Palavras-chaves: urbano, cidade, município, urbanização brasileira.

### Abstract

*The article deals with Brazilian urbanization presenting a panel of the main phases of this process. The theme is problematized based on the definition of urban and city, according to theories and criteria, on the one hand, and Brazilian legislation, on the other. It sought to distinguish the city as a social and urban phenomenon from its theoretical and conceptual understanding. It addresses different definitions of the city in different places and times, criticizing the attachment to formalism. Analyzes the possibility of creating municipalities in Brazil from a legal point of view, analyzing the necessary criteria for the creation, incorporation, merger and dismemberment of new municipalities in Brazil. It concludes on the necessary approximation between reality and its theoretical-formal and legal conception. It is a basic, qualitative and exploratory research. It was supported by a dialectical analysis and by research based on legislative and bibliographical sources.*

*Keywords: urban, city, municipality, Brazilian urbanization.*

### Introdução

O tema discutido neste artigo é a urbanização brasileira. Nesse sentido, cumpre afirmar que se trata, portanto, da análise de um processo histórico de produção do território e do espaço urbano no Brasil, levado a efeito pela sociedade e que se desenvolve desde o descobrimento e continua em curso. Tal processo, em grande parte segue o movimento geral de reprodução do capital e da vida, seguindo em linhas gerais as grandes determinações econômicas do país e do mundo. De resto, insere-se no processo de urbanização da sociedade urbana (LEFEBVRE, 2002).

O primeiro grande objetivo do texto foi buscar compreender a distinção existente entre, de um lado, a cidade enquanto resultado do fenômeno social urbano e, de outro lado, a cidade enquanto construção lógico-formal capaz de proporcionar operacionalidade ao conceito. No primeiro caso, a cidade é a materialidade real e concreta de um processo social, é a objetivação de relações ocorridas na sociedade que ganha existência real e objetiva na realidade e, desse modo possui uma existência física que reproduz o processo social que a configurou. No segundo caso, a cidade passa a ser a maneira pela qual se pode analisar o fenômeno do ponto de vista de comparações possíveis entre distintas realidades. Trata-se, assim, de uma abstração didática necessária para entender a realidade, seja do ponto de vista físico, geográfico, estatístico ou dimensional. Não se pode tomar um caso pelo outro.

De igual modo, o texto pretendeu identificar as distintas concepções formais acerca da definição de cidade, adotadas para fins de estudo da realidade urbana. Consequentemente, foi necessário analisar as concepções criadas para entendimento do conceito de cidade e sua diversidade no tempo e no espaço.

Partindo desses pressupostos, se tratou de perseguir o objetivo de analisar o entendimento de cidade no Brasil, desde a perspectiva de sua análise lógico-formal de base legislativa. Nesse aspecto, se tornou possível cotejar a definição existente e a definição pretendida pelo legislador para determinar a existência formal desta realidade concreta. O objetivo, nesse caso, foi analisar a aproximação da ficção criada pela lei e a realidade efetivamente existente referida ao fenômeno.

No que diz respeito à metodologia cabe destacar dois aspectos importantes perseguidos durante a confecção do artigo: o método de análise e o método de investigação. Nas Ciências Humanas, em que os aspectos teóricos do trabalho muitas vezes se confundem com a própria investigação empírica, entendemos que a distinção é importante para que se realize um estudo com clareza e se encontre resultados adequados.

A respeito do método de análise, voltado para o esclarecimento teórico acerca do próprio método e para a postura do pesquisador frente às possibilidades da ciência e da análise do objeto, foi adotada a perspectiva dialética, com base no método regressivo-progressivo proposto por Lefebvre (1971, apud MARTINS, 1981), explicado também por Martins (1996) e utilizado em Vieira (2003; 2020). O método proposto inclui vários momentos, a saber: i) Descritivo. Próprio da observação, não uma observação pura e simples, mas sim uma observação informada pela experiência e por uma teoria geral explicativa da realidade conhecida. ii) Analítico-regressivo. Análise da realidade escrita. Identificação das datações próprias de cada relação social explicativas do presente no passado. Aqui, a investigação remete ao estudo de variadas fontes históricas e documentais, que permitem a análise das relações sociais de produção em um dado momento específico. iii) Histórico-genético. Estudo das modificações trazidas para a estrutura observada, uma vez datada, pelo desenvolvimento posterior (interno ou externo) e por sua subordinação às estruturas de conjunto. Realização de uma classificação genética das formações e estruturas, em um quadro de processo

<sup>1</sup> Doutor em Geografia. Professor Titular do Departamento de Geografia. Instituto de Ciências Humanas. Universidade Federal de Pelotas.

de conjunto. Regresso para o atual antes descrito para reencontrar o presente, mas explicado. Trata-se, também, de uma análise das possibilidades apontadas para o futuro: o virtual (LEFEBVRE, 1971, p. 71). Dessa maneira, o método analítico-regressivo permite uma análise da realidade com a utilização de uma lógica dialética, que parte do entendimento da realidade no presente, busca a sua compreensão a partir das relações de produção que a produziram no passado e, finalmente, aponta para a resolução das contradições existentes e não resolvidas, ou seja para o futuro. Trata-se de uma análise rica e variada da realidade que contempla toda a sua complexidade atual, histórica e em processo.

Na perspectiva do método de investigação, ou seja, quanto ao caminho adotado pelo pesquisador para alcançar os objetivos pretendidos, que trata, portanto, acerca dos procedimentos seguidos para a pesquisa propriamente dita, o estudo pode ser enquadrado do seguinte modo: quanto à natureza trata-se de uma pesquisa básica, cujo interesse foi o desenvolvimento do conhecimento científico acerca do tema e do problema proposto; do ponto de vista da abordagem aqui adotada, a pesquisa é predominantemente qualitativa, uma vez que explora uma metodologia predominantemente descritiva, sem a preocupação com a quantificação dos objetos estudados (STAKE, 2011; CRESWELL, 2014); no que diz respeito aos objetivos, a pesquisa se propôs a ser descritiva, procurando caracterizar e identificar opiniões, atitudes e crenças (CASARIN; CASARIN, 2012).

Para a obtenção de informações e para a análise se utilizou amplamente a pesquisa bibliográfica fundamentada na busca de livros, artigos e outras fontes publicadas que continham informações e análises sobre o tema e o problema sob investigação. Seguiu-se aqui os passos já clássicos de Eco (1991), que entende que “organizar uma bibliografia significa buscar aquilo cuja existência ainda se ignora” (ECO, 1991, p. 42). Nesse mesmo sentido, foram seguidos os ensinamentos propostos por Luckesi *et al.* (2000). Primeiramente foi feito o levantamento bibliográfico, a partir do qual se chegou a uma listagem do material à disposição possível de ser usado. Foram encontrados livros de especialistas principalmente nas áreas da Geografia Urbana, do Direito Urbanístico e outras que também tangenciam o tema. Além disso, uma série de artigos em revistas especializadas resultou da pesquisa feita em buscadores de periódicos indexados na internet. A pesquisa na internet, a bem da verdade, se mostrou muito útil para a atualização de informações, de dados e conteúdos cuja validade deve ser sempre contemporânea, tendo em vista a velocidade das atualizações, como ocorreu com a série de atos legislativos utilizados. Logo em seguida, partimos para a seleção de livros, revistas, artigos, capítulos e outras fontes bibliográficas. Nesta fase, tratamos de fazer uma seleção do material encontrado já disponível no levantamento anterior, com a escolha daquilo que realmente veio a ser utilizado, haja vista que algumas abordagens não eram pertinentes ao trabalho proposto. Na sequência foi executada a etapa de leitura para documentação, a partir da qual foi possível colher e armazenar informações e ideias, para o desenvolvimento das reflexões que, ao fim, foram propostas. Nessa fase, especificamente, adotamos a confecção de fichas de documentação, a fim de auxiliar no processo de transcrever partes dos textos que seriam usadas de forma direta e indireta, o que facilitou a sistematização das citações e referências.

Finalmente passamos ao momento redacional e comunicativo, quando se tratou de dizer formalmente, por intermédio dos códigos da linguagem acadêmica, a mensagem e o resultado do trabalho. Isso envolveu uma redação preliminar a fim de esboçar um plano do artigo, organizando as fichas na sequência necessária para o bom encadeamento das ideias. Depois, se chegou à redação definitiva, lida e refletida criticamente, refazendo algumas partes, acatando os pareceres pertinentes que permitiram elaborar de forma mais organizada e completa o pensamento comunicado.

Ainda, no que se refere ao tema em tela, cabe analisar que como resultado do projeto expansionista da economia mundo européia a formação do território e da cidade no Brasil conheceu um processo de colonização de exploração, que resultou na produção de poucos espaços efetivamente urbanos reconhecidos nas vilas e cidades coloniais (MORAES, 2000; REIS FILHO, 1968). Tanto o número quanto o próprio *status* de cidade foram muito incipientes durante o período colonial e também no Império (RHODEN, 1999). Isso porque essas fases da história brasileira estiveram diretamente ligadas a um modelo de produção política, social e econômica extremamente associadas ao mundo agrário com vistas à exploração ou exportação. Até então, a urbanização brasileira se limitou ao litoral, com pouca interiorização, salvo aquela marcada pela criação das cidades mineiras atreladas ao ciclo da mineração e outras poucas interiorizações. Poder-se-ia contrapor aqui a diferença da empresa colonizatória de portugueses e espanhóis nas cidades, mas essa problemática é tão rica que deveria render outro estudo.

Esse modelo se manteve também nos primeiros tempos da República. Foi somente a partir de 1929 que a sociedade agrário-exportadora perdeu sua força, sendo aos poucos substituída por um paradigma urbano-industrial, a partir da inversão de capitais rurais na indústria, sobretudo localizada nas cidades. Incentivada por mão de obra de imigrantes europeus, que já conheciam o mundo urbano, as cidades receberam investimentos, ofícios profissionais, produção arquitetônica e urbana e passaram a ser o local de produção das classes dominantes locais.

E foi mesmo no decorrer da segunda metade do século XX que o processo de urbanização conheceu um crescimento mais vertiginoso que resultou na atual estruturação do espaço urbano. Foram rupturas e permanências que marcaram o espaço urbano em suas distintas escalas de análise: urbana, interurbana, regional, nacional e mundial. O resultado de todo esse acentuado processo foi o crescimento e a concentração da população em poucas cidades, diretamente atrelado ao processo de concentração do próprio capital, gerando fluxos em direção à áreas mais dinâmicas e concentrando fixos com capacidade de atrair mais fluxos, principalmente de pessoas, promovendo a grande concentração de bens, informações e pessoas em determinadas cidades.

Certamente que o processo de urbanização do Brasil é bastante mais complexo do que esse rápido relato de relações descrito. Entretanto, não se pretende aqui explorar a urbanização brasileira como o problema central. Na verdade, o processo de apropriação do território e a reprodução do espaço urbano estabelecem uma relação profunda entre a sociedade brasileira e o espaço que ela produz, de modo a explicar muitas questões relativas à localização, distribuição, tamanho, forma, entre outros aspectos das cidades no Brasil. Mas, para este artigo, importa tão somente a compreensão de que a cidade produzida é resultado desse processo social, suficiente para entender a dinâmica da cidade enquanto condição e resultado das relações estabelecidas na sociedade a partir do espaço. Esta é a cidade que se quer conhecer, real e objetiva, ligada a um processo compreendido de forma universal que caracteriza o urbano. Entende-se que a partir dessa lógica é que se deve analisar a cidade e não a partir de uma abstração jurídica ou meramente formal. Quanto mais distantes forem as concepções teóricas e a realidade, menos compreensível será o mundo no qual vivemos.

Mas, esse é apenas o pano de fundo onde se desenvolve a questão primordial trazida aqui: como definimos município e cidade no Brasil? Dentro desse tema, da produção do espaço urbano no Brasil, a problematização versa em torno da regulamentação formal e jurídica que a cidade tem no Brasil, concomitantemente com sua consideração teórica mais ampla, necessária para situar as concordâncias e discordâncias existentes. Isso porque é inegável a confusão trazida muitas vezes pela forma e letra da lei em contraposição com fenômenos sociais que não se conseguem aprisionar em regras

absolutas, que criam uma estrutura rígida que se contrapõe à fluidez e dinâmicas da realidade. Nesse caso, a lei e as instituições conseguem definir cidade e município com precisão? É o que passaremos a analisar.

## A cidade e o urbano

Mas afinal de contas o que é uma cidade? O que torna este espaço diferenciado de outros espaços que vivenciamos em nossa realidade cotidiana? Como vivem as pessoas nestes lugares que chamamos de cidade? Como se formam as cidades? Estas e outras perguntas são fundamentais para entendermos o processo de urbanização e a formação da cidade enquanto resultado físico e material desse processo. Aliás, aqui está uma primeira chave para entendermos bem estes temas: a urbanização deve sempre ser entendida como um processo social, portanto, que se manifesta na sociedade, por intermédio de relações que se estabelecem entre pessoas, sujeitos concretos que produzem a história. Por outro lado, a cidade, propriamente dita, é o resultado físico deste processo, é a maneira como as pessoas *espacializam* estas relações, enfim, é a materialidade de uma história construída, destruída, reconstruída e permanentemente em construção. E como resultado, acaba se transformando também em condição necessária para a produção, em um movimento dialético permanente.

A definição de cidade e de urbano é, portanto, bastante complexa, o que não se pretende é que possa ser esgotada aqui. Explicar o que é uma cidade na contemporaneidade exigiria a consideração de diversos elementos que variam do ponto de vista histórico e também em cada território, ou seja, no tempo e no espaço. Apenas no âmbito da Geografia Urbana, que tradicionalmente se dedica ao entendimento desse tema, será possível encontrar um número grande de estudos dedicados a resolver esta questão. Já nos manuais consagrados, como de Beaujeu-Garnier e Chabot (1970), se busca uma solução em face das diversas demandas que exigem uma definição, seja por uma exigência fiscal, diante das distintas regulamentações impostas às atividades, ou fosse por uma questão administrativa, em razão da organização dos serviços municipais, seria necessária uma definição operacional para cidade. “Nada mostra melhor a impossibilidade que encontraram todos os autores ao querer definir a cidade: sempre resta, depois de toda definição, um resíduo impossível de abarcar de maneira precisa” (BEAUJEU-GARNIER; CHABOT, 1970, p. 29). Mas, concluem ser necessária uma definição, inclusive pela necessidade de uma classificação estatística.

Também Harold Carter (1974), segue na mesma direção ao apontar a dificuldade de uma definição, ao citar estudos do *Demographic yearbook*, das Nações Unidas referentes ao ano de 1952, afirmando que:

no *continuum* que vai desde as grandes aglomerações até aos pequenos agrupamentos ou às simples casas dispersas não existe um ponto concreto no qual desapareça o urbano e comece o rural; a divisão estabelecida entre populações urbanas e rurais há de considerar-se, necessariamente, arbitrária (NAÇÕES UNIDAS, 1955, n.p., apud CARTER, 1974, p. 37).

Fica evidente que a distinção entre rural e urbano ou entre cidade e campo, que com tanta naturalidade se trata na vida cotidiana, se torna difícil de estabelecer quando passamos para termos científicos e precisos. Entretanto, a fim de que os inúmeros dados coletados sobre as cidades possam ser comparados entre os países ou ao longo do tempo, é fundamental que se estabeleça um significado que tenha funcionalidade geográfica e estatística. Foi com este fim que Clark (1991) se debruçou sobre uma série de critérios adotados ao redor do mundo, classificando-os de acordo com uma

tipologia, a fim de que fosse possível agrupar tais estudos. Desse modo, classificou as definições em objetivas, administrativas e funcionais. Tomando por base a classificação de Clark (1991), elaborou-se uma análise das definições de cidade.

## Definições objetivas de cidade

O primeiro problema com o qual nos deparamos, portanto, é o da definição de cidade. O que chamamos de cidade no Brasil vale para outros países? Por que em outros países será possível chamar de cidade algo que para nós não tem este significado, e vice-versa? O fato é que existem critérios para a definição do que seja uma cidade e estes critérios não são os mesmos em todos os países. Uma coisa é o entendimento técnico que se pode ter a respeito deste tema, ou seja, o entendimento teórico do fenômeno urbano e da formação e caracterização de uma cidade. Outra coisa é a definição adotada em determinado lugar para caracterização do fenômeno, que, neste caso, é uma escolha. Como não há uma regra universal, cada país pode adotar um tipo de critério, daí a confusão que se estabelece e, de fato, o que é cidade no Brasil pode não ser considerado cidade em outros países, assim como o contrário também pode acontecer.

Como ficou demonstrado, existem diferentes critérios para o estabelecimento do que seja cidade (CARTER, 1974; CLARK, 1991; BEAUJEU-GARNIER; CHABOT, 1970) e a especificidade de cada critério pode variar de um lugar para outro. Uma vez que não existe unanimidade na adoção de um critério definitivo, convivemos com uma pluralidade de regras que tomam por base distintas orientações, algumas qualitativas, outras quantitativas e, não raras vezes, uma combinação desses e outros fatores. A fim de organizar as classificações existentes, agruparemos estes critérios para melhor compreender as diferenças entre eles. Assim, falaremos dos seguintes critérios: demográficos, funcionais, mistos e político-administrativos.

### Critérios demográficos

Estes critérios estão baseados, fundamentalmente, no caráter numérico, ou seja, no número de habitantes de um determinado lugar, para que ele seja definido como urbano ou não, podendo se considerar o número absoluto ou relativo da população.

a. Número total de habitantes (população absoluta). Os países que adotam este critério, estabelecem um número a partir do qual consideram o lugar como sendo uma cidade. Ocorre que há diferenças muito grandes a serem consideradas nas características de cada lugar com relação ao processo de urbanização. Alguns países se urbanizaram há mais tempo e concentram maior número de pessoas vivendo em cidade e, em outros, o processo ainda está em fase de desenvolvimento. A variedade de definições está condicionada ao número de habitantes adotado como critério em cada país. De acordo com Sposito (2008), na Dinamarca, por exemplo, com apenas duzentos e cinquenta habitantes um lugar é considerado urbano, enquanto na Coreia do Sul são necessários quarenta mil pessoas para que se tenha uma cidade e, seguindo as comparações, aponta a necessidade de dois mil habitantes na França, vinte mil na Holanda e trinta mil no Japão (SPOSITO, 2008, p. 17). Assim, se torna quase impossível comparar as cidades de um país com outro.

Portanto, a consideração do que seja uma cidade, baseada neste critério, varia muito de país para país, de forma tal que quando tratarmos de assuntos relacionados à urbanização será sempre necessário levar em conta o caráter efetivamente do que seja urbano em cada lugar.

b. Densidade populacional (população relativa). Por outro lado, a maneira pela qual se dá a ocupação do território é muito variável de um país para outro e mesmo dentro de um mesmo país. Há territórios cuja ocupação é mais densa em contrapartida de outros onde o elemento humano encontra uma distribuição mais rarefeita no espaço. As cidades que crescem em altura, por exemplo, tendem a ter uma concentração muito grande de habitantes por área considerada, enquanto aquelas que crescem em superfície tem uma densidade mais baixa. Assim, este critério também possui uma diversidade internacional muito grande, de forma que a definição de cidade, com base no critério da densidade populacional, também dificulta comparações. É possível observar, no Brasil, por exemplo, enquanto o bairro de Copacabana, no Rio de Janeiro apresenta uma densidade populacional superior a trinta e cinco mil habitantes por quilômetro quadrado, há lugares na Amazônia com menos de um habitante por quilômetro quadrado, evidenciando uma completa disparidade na distribuição da população pelo espaço dentro do próprio território nacional.

Também aqui fica explícita a diversidade de possibilidades que temos para a definição de cidade segundo o critério da densidade de ocupação. Dependendo do número de habitantes por quilômetro quadrado estaremos considerando como urbano um espaço que em outro país poderá ser considerado como rural.

### **Critérios funcionais**

Estes critérios estão baseados na ocupação da população residente nas cidades. Consideram-se cidades aqueles lugares em que predominam as ocupações ligadas aos setores secundário e terciário, ou seja, basicamente desvinculados das atividades agrícolas e primárias. Também não é um critério definitivo, haja vista que em muitos países subdesenvolvidos há uma grande concentração de trabalhadores rurais vivendo nas cidades e, por outro lado, os critérios devem ainda se preocupar com o percentual da população empregada nos setores secundário e terciário comparativamente com o setor primário. Assim, também, haverá tantas definições de cidades quantos forem os percentuais adotados.

### **Critérios mistos**

Para tentar diminuir o problema da definição do que seja cidade alguns critérios são considerados em conjunto, como nos Estados Unidos, na Turquia e na Noruega, onde se junta o critério objetivo do tamanho da população com o critério administrativo, ou como na Itália, onde o critério do número de habitantes se considera juntamente com o critério funcional (SPOSITO, 2008).

As combinações possíveis também são muitas e variadas, pois se poderia determinar um mínimo de habitantes juntamente com um percentual de ocupação no setor secundário e/ou terciário, assim como também se poderia definir uma densidade mínima e outro percentual de ocupação não agrícola, tornando as definições particulares de cada local.

Portugal, por exemplo, é um país que adota um critério misto, dentro das combinações que o caracterizam como tal, exigindo que uma vila, para ser elevada à categoria de cidade tenha, pelo menos oito mil habitantes e possua, pelo menos, a metade dos seguintes equipamentos coletivos: instalações hospitalares com serviço de permanência; farmácias; corporações de bombeiros; casa de espetáculos e centro cultural; museu e biblioteca; instalações de hotelaria; estabelecimento de ensino pré-primário e infantil; transportes públicos, urbanos e suburbanos; e, parques ou jardins públicos, nos termos da Lei 11/82 de 2 de junho de 1982 (LEITE, 2013).

Aqui se observa, no exemplo português, a necessidade de um dado demográfico

absoluto, no caso o mínimo de oito mil habitantes, e a existência de equipamentos coletivos que atestam a existência de uma vida urbana, ou seja, soma-se um critério funcional.

### **Critérios político-administrativos ou legal**

Nesta classe de critérios se adota uma definição legal com base na divisão territorial do país. A lei estabelece a definição do se entenderá como cidade a partir da divisão do território nacional em unidades hierarquizadas em sua complexidade até a definição da cidade, propriamente dita. Vale o que determina a lei. Esse é o critério adotado no Brasil, onde a definição de cidade está prevista em lei.

### **As definições teóricas sobre cidades**

A discussão sobre o que seja a cidade são muito profundas e abrangem várias áreas, dado a complexidade do fenômeno urbano. Tradicionalmente a Geografia tem tratado da questão tanto pelo estudo do espaço urbano propriamente dito, quanto pela análise do processo social. Assim também acontece no Urbanismo, na História, na Economia e em outras áreas. Sem dúvidas na Sociologia se desenvolveram grandes estudos e aprofundamentos nessa área, com análise nas mais variadas escolas ao longo do tempo. O estudo de Soares (2019) apresenta um importante painel de algumas contribuições teóricas que se debruçaram sobre esta tarefa de definir o que seja uma cidade.

A primeira constatação a que chega Soares (2019) é que os sociólogos sempre estiveram divididos no entendimento do que seja urbanização, sendo possível identificar duas correntes: uma que se concentrou em analisar a concentração de pessoas em determinados limites, o que evidencia a importância da densidade; e, de outro uma corrente que concedia mais importância à cultura urbana, envolvendo um sistema de valores, atitude e comportamentos. Mas mesmo essas posturas não são acordes entre si, havendo rica e vasta discussão no interior de cada corrente.

Entre os textos importantes na análise do que constitui uma cidade aparece o de Wirth (1987) pertencente à Escola de Chicago. Intitulado *o urbanismo como modo de vida*, se trata de um artigo em que o autor propõe uma definição sociológica para a cidade, entendendo a cidade como sendo um agrupamento de atividades, um núcleo relativamente grande, denso e permanente de indivíduos socialmente heterogêneos.

Nesta definição, o autor destaca que o tamanho é importante, pois o modo de vida urbano não é possível de ser gerado em uma área pequena, já que as relações estabelecidas não seriam capazes de dar origem a um comportamento especificamente urbano. A densidade também é fundamental, pois é do contato entre os muitos indivíduos de papéis diferentes que se geram relações secundárias, aquelas decorrentes dos papéis e não dos laços de amizade ou parentesco, como as relações primárias. A heterogeneidade também é importante porque é da diversidade de indivíduos que surgem os comportamentos diferenciados. Assim, a cidade seria capaz de promover um modo de vida próprio deste ambiente (grande, denso e heterogêneo) que poderia se expandir, inclusive, para fora dos limites físicos da cidade, como um comportamento, um modo de vida.

Ainda outros autores trarão compreensões importantes para a construção de um arcabouço teórico tendente a esclarecer o fenômeno urbano (CHOAY, 2013; PARKER, 2004; MUMFORD, 1991), mas não cabe no escopo deste artigo revisar a bibliografia sobre o tema. Entretanto, não se pode deixar de fazer alusão a postura crítica que

aparece na Geografia, com fundamentação no materialismo dialético, em uma perspectiva na qual o espaço urbano aparece como a dimensão espacial da realidade social. Nessa perspectiva temos que:

O fio condutor da análise reside na tese de que, ao produzir sua vida (sua história, a realidade) a sociedade produz, concomitantemente, o espaço geográfico. Tais condições são produzidas pelo trabalho como atividade humana, logo o desvendamento do trabalho considerado como processo produtor do espaço geográfico é o nosso ponto de partida e implica discutir, de um lado, a articulação entre as atividades produtivas e não produtivas no conjunto da sociedade e de outro, a materialização espacial de tal processo, cujo movimento fundamenta-se nas lutas de classe, na contradição entre a produção espacial coletiva e a apropriação privada. Envolve discutir a articulação entre o fenômeno específico [...] e sua articulação com determinada totalidade social (CARLOS, 1994, p. 15).

A produção do espaço urbano é analisada a partir do questionamento, suscitado pela maneira como se realiza a articulação entre os processos de produção, distribuição, circulação e troca. Isso leva, de um lado, a consideração do espaço como capital fixo, visto que o urbano é visto como condição geral do processo de reprodução do capital, o próprio espaço se reproduz como capital fixo. No mesmo sentido, é necessário considerar que o espaço é também condição para reprodução da própria vida humana. Por outro lado, uma vez que, ao produzir suas condições materiais, através das relações capital-trabalho, a sociedade produz o espaço geográfico, o espaço aparece também como resultado do processo, portanto, como produto. Assim, o espaço urbano apresenta esta dualidade: é condição para a (re) produção, do capital e da vida, e é também produto, como um modo de vida, de pensar, enfim, como produção humana (VIEIRA, 2005; 2020).

Muito se poderia avançar nessa análise trazendo as considerações que aparecem em análises igualmente importantes como as já referidas (ASCHER, 2004; CARTER, 19748; CASTELLS, 1983; SANTOS, 1993; 1994), mas, como já se disse, mudaríamos o foco da problematização aqui tratada. Ainda assim, é necessário demarcar a ideia de que a cidade, do ponto de vista histórico, se fundou a partir da divisão social do trabalho, que permitiu identificar a aldeia e a cidade enquanto resultados de processos diferentes, distinguindo o rural do urbano. Somente a partir da compreensão da realidade concreta da sociedade poderemos entender tanto a cidade como o urbano, dando ênfase, sobretudo, a aspectos como a divisão territorial do trabalho ou o ciclo da produção. Desse modo se poderá compreender a cidade e o urbano como a manifestação territorial das relações de produção. Quando analisamos a cidade apenas a partir de seus aspectos abstratos, tais como tamanho da população, densidade da ocupação, divisões administrativas e ocupação funcional, entre outras, abstraímos essa realidade complexa advinda do processo social. Ao admitir tais critérios como absolutos e definitivos a lei abstrai a realidade, criando uma ficção que tende, cada vez mais, a se dissociar dos processos que buscava circunscrever. Diante disso, melhor seria que a lei também se debruçasse sobre a realidade e adotasse princípios capazes de contemplar a complexidade do fenômeno urbano a fim de definir sua manifestação, a cidade.

### As Regiões de Influências das Cidades Brasileiras

O espaço geográfico é formado por um complexo sistema de redes que abrangem os fluxos de pessoas, bens, serviços, capitais e informações que caracterizam a sociedade

contemporânea. Assim, as redes urbanas revelam os processos de territorialização ocorridos na sociedade. Com base nessa perspectiva, o IBGE (2020) realiza um extenso estudo da rede urbana brasileira intitulado *Regiões de Influência das Cidades*. A pesquisa atual continua uma série de trabalhos anteriores publicados em 1972, 1987, 2000 e 2008, onde apresenta uma análise sobre o processo de territorialização da rede urbana brasileira.

O estudo parte da Teoria das Localidades Centrais (CHRISTALLER, 1966), que considera que as cidades formam um conjunto de centros funcionalmente articulados, identificados como uma rede urbana. Mas o estudo avança, a partir da consideração de que a teoria de Christaller (1966) se apresenta como estática, considerando que descreve uma situação de equilíbrio econômico, não explicando como surgiram nem como evoluem as localidades centrais (IBGE, 2020). Assim, avança levando em conta que o sistema não está em equilíbrio, mas em constante transformação, pois “o resultado, a estrutura da rede, é o produto involuntário dessas relações múltiplas dos incontáveis agentes, cada qual com sua estratégia própria de atuação, mas com seu agregado levando à forma final do sistema” (IBGE, 2020, p. 70). Trata a rede urbana como um sistema complexo evolutivo, segue então a Teoria dos Fluxos Centrais (TAYLOR; HOYLER; VERBRUGGEN, 2010), que dá:

ênfase às relações externas das cidades de caráter não necessariamente hierárquico, ao mesmo tempo que não abandona o modo de pensar anterior, baseado em localidades centrais. Para tanto, parte-se do pressuposto de que todo sistema urbano é composto simultaneamente de dois processos: de um lado, a cidade continua a ter o papel de fornecer bens e serviços polarizando sua região de entorno de maneira contígua e, de outro, faz parte de uma rede de ligações de longa distância, que se interconecta de forma seletiva (IBGE, 2020, p. 70).

Justamente esse duplo caráter das cidades é parte constituinte de sua essência e está presente, em diferentes graus, em todo centro urbano.

### Hierarquia dos centros urbanos

O estudo do IBGE (2020) estabelece uma classificação dos centros e delimita suas áreas de atuação estabelecendo uma classificação com base na função de gestão do território. A área de influência entre as cidades foi estabelecida a partir das ligações entre elas. Resultou daí uma hierarquia dos centros urbanos de acordo com a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade de relacionamentos e a dimensão da região de influência de cada centro, assim como as diferenciações regionais.

As áreas de influência dos centros foram delineadas a partir da intensidade das ligações entre as cidades, com base em dados secundários e dados obtidos por questionário específico da pesquisa, que foram combinados para definir as regiões de influência dos centros urbanos, que constituíram a seguinte classificação extraída do estudo *Regiões de Influência das Cidades – 2018* (IBGE, 2020):

- Metrópoles
- a) Grande Metrópole Nacional;
- b) Metrópole Nacional
- c) Metrópole

Capital Regional

- a) Capital Regional A
- b) Capital Regional B
- c) Capital Regional C

Centros Sub-Regionais  
a) Centro Sub-Regional A

Centros de Zona  
a) Centro de Zona A  
b) Centro de Zona B

Centros Locais

Esse último nível da classificação corresponde às cidades de menor expressão na hierarquia urbana, de acordo com o IBGE (2020, p. 11), temos que:

O último nível hierárquico define-se pelas Cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras Cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra Cidade. Simultaneamente, os Centros Locais apresentam fraca centralidade em suas atividades empresariais e de gestão pública, geralmente tendo outros centros urbanos de maior hierarquia como referência para atividades cotidianas de compras e serviços de sua população, bem como acesso a atividades do poder público e dinâmica empresarial. São a maioria das Cidades do País, totalizando 4.037 centros urbanos – o equivalente a 82,4% das unidades urbanas analisadas na presente pesquisa. A média populacional dos Centros Locais é de apenas 12,5 mil habitantes, com maiores médias na Região Norte (quase 20 mil habitantes) e menores na Região Sul (7,5 mil pessoas em 2018).

Como se depreende da classificação organizada pelo IBGE (2020) o número de cidades de pequeno porte populacional corresponde a maior parte das cidades. Se tomarmos por base apenas a classificação dos Centros Locais, do total de 5.570 municípios existentes no Brasil temos 4.037 (82,4% do total) municípios com a característica de possuírem menos de 20 mil habitantes. Em que pese o tamanho da população não ser o único elemento definidor da cidade, é relevante que haja uma concentração tão grande de população em poucas cidades (16,6% do total), isso considerando apenas as cidades com mais de 20 mil habitantes. Ainda há que se considerar que as 15 metrópoles do país representam o maior contingente de população urbana, o que permite concluir acerca da grande concentração em tão poucas cidades. Resultado disso é o aprofundamento da disparidade locacional urbano-rural, que evidencia uma hiper concentração urbana em poucas cidades e uma dispersão de pequenos municípios, em grande número e ocupando a maior parte do país.

### A legislação urbana no Brasil

Buscando compreender o entendimento jurídico sobre o urbano e, principalmente, sobre a cidade no Brasil, se fez uma análise das principais considerações a esse respeito no ordenamento jurídico nacional. Não é um trabalho de revisão da legislação urbana municipal, muito menos do Direito Urbano ou do Direito Municipal, campos que já contam com excelentes trabalhos entre nós (MEIRELLES, 2014; SILVA, 2006; AMORIM, 2012). Coube salientar alguns pontos de destaque na legislação aplicada

no território nacional que são importantes para compreender o estado atual no qual os encontramos.

Cabe concordar com Brandt (2010) quando afirma que existe uma relação entre o regime político vigente no país e a definição da estrutura de poder entre as esferas de governo. Alternando entre período de autoritarismo e liberdade, nossa legislação, sobretudo, as Constituições Federais, também oscilam, respectivamente, em conceder menor ou maior autonomia aos municípios. Basta ver que a Constituição de 1934 concedeu aos municípios a prerrogativa de eleger prefeitos e vereadores, salvo as exceções das capitais e estâncias hidrominerais, o que é consentâneo com a tendência liberalizante existente na sociedade e no governo à época. Na Constituição de 1937, reflexo de um Estado mais autoritário, os municípios não tiveram regalias. Por seu turno, em 1946, a Constituição volta a refletir a maior democracia reinante e concede maior autonomia financeira aos municípios e lhes devolve a autonomia para escolha de prefeitos. Em oposição a esse movimento, a ditadura instalada com o golpe militar de 1964 traz a Carta de 1967, que centralizou a administração política e administrativa do país na União e limitou a possibilidade de emancipação política dos municípios. Foi a Constituição de 1988 que restaurou a força da Federação e pela primeira vez reconheceu o município como um ente federativo, gozando de autonomia política para eleger seu executivo e legislativo, um grau de autonomia raramente encontrado em outros países (BRANDT, 2010).

Especialmente do ponto de vista jurídico, ou institucional, a regulamentação da produção do espaço urbano sempre esteve presente entre nós, ainda que na maioria das vezes limitada a regular aspectos meramente formais do espaço das cidades. Mesmo assim, não impediu que fossem criadas interpretações das mais diversas acerca do fenômeno social, a urbanização, e seu resultado concreto, a cidade. Entretanto, como já dissemos, tomar o jurídico e legal como base para compreensão de um fenômeno que se materializa a partir de relações sociais é trabalhar com uma abstração da realidade, tão cara ao ambiente de uma lógica formal, hipotético-dedutiva, como a que permeia o paradigma positivista de análise. É uma limitação.

De forma genérica, não restrita apenas às questões municipais, mas às questões urbanas como um todo, podemos analisar o crescimento do tema urbano no arcabouço jurídico do país. Remontando às primeiras legislações aplicadas ao território brasileiro encontraremos nas Ordenações do Reino orientações fundamentais que perseguirão a tradição jurídica no Brasil: o fato de atribuir as normas gerais à legislação organizada pela União, deixando aos municípios a confecção das normas mais específicas de regulamentação do urbano. Ainda hoje, na Constituição Federal (BRASIL, 1988) está estatuído no artigo 24 a competência concorrente da união, dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico e questões sobre patrimônio, entre outras, nos dezesseis incisos do artigo. Mas, logo no parágrafo primeiro, do mesmo artigo, estabelece que no âmbito da concorrência a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Logo em seguida, o art. 30 estabelece a competência dos Municípios, lhe sendo atribuída a tarefa de legislar sobre os assuntos locais e suplementar a legislação estadual e federal quando couber (BRASIL, 2021). Do mesmo modo, as Ordenações do Reino já remetiam aos regulamentos administrativos a competência para regulamentar os limites de fruição do direito de construir, fato que permanece até hoje. Também as Ordenações Filipinas, continham referências a normas genéricas especialmente sobre a estética das cidades e a atividade de construção civil.

Mais adiante, já no Império, a Constituição Federal de 1824 disciplinou sobre a existência das Câmaras nas cidades e nas vilas, atribuindo a essas instituições o poder de legislar sobre as atividades urbanísticas. Primeiramente a preocupação das Câmaras se limitou à segurança, comodidade, asseio e elegância dos prédios e das

ruas, para depois avançar para temas mais contundentes.

No período da Primeira República (1889 a 1930) surgiu o Código Civil Brasileiro, que só veio a ser alterado em 2002 (com vigência a partir de 2003, após a *vacatio legis*), e já no documento primeiro estavam previstas restrições ao direito de construir bem como tratava das desapropriações. Mas foi na Segunda República (iniciada em 1930) que se inseriu a ideia do Estado Social, que teve a capacidade de promover profundas modificações no urbanismo, adotando uma postura mais funcional e social em relação às cidades. É desse período o surgimento dos primeiros Códigos de Obras e o Decreto-lei N° 311, de 02 de março de 1938 (BRASIL, 1938), que trata da divisão territorial do país. Também é da mesma época o Decreto-lei N° 25, que regulamenta a proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional.

Mas, foi a Constituição Federal de 1934 que provocou uma divisão profunda nas concepções sobre o urbano até então. Com a introdução da função social da propriedade iniciam-se imposições aos proprietários privados em benefício do bem comum. Também a Constituição de 1946 manteve essa postura contemplando a função social da propriedade no capítulo dos Direitos e Garantia Individuais e também no capítulo da Ordem Econômica e Social. Pela primeira vez se utilizou a expressão *bem-estar social*, que foi consagrada também na Constituição de 1967.

Na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) o princípio da função social da propriedade ganhou destaque, confirmado anos mais tarde pela regulamentação ordinária desse preceito. Na Constituição, o art. 170 estabelece que a função social da propriedade é um dos princípios da Ordem Econômica. E, depois, o art. 182 descreve literalmente tal princípio dizendo “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (BRASIL, 1988, n. p.). E, no art. 186 faz o mesmo para a área rural. Finalmente, no Código Civil, Lei 10.405, de 10 de janeiro de 2002, que entrou em vigor um ano depois, o direito de propriedade aparece claramente, assim como o regramento para o direito de construir.

Fora do âmbito da Carta Magna e dos códigos, ao longo do tempo foram diversas as legislações que procuraram regular o uso, gozo e fruição do espaço urbano. Nesse sentido é inegável a importância do Estatuto da Cidade, Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001) que surge com a finalidade de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. É sempre bom lembrar que essa lei foi resultado também de um longo processo de luta de organizações e movimentos sociais em defesa da moradia e do solo urbano. Sua tramitação no Congresso Nacional foi longa, haja vista que sua proposição já havia sido apresentada em 1989. A partir de sua promulgação o planejamento urbano municipal passou a vivenciar uma nova fase, dadas as exigências existentes para a elaboração do Plano Diretor (VIEIRA, 2005).

Mais recentemente, o Estatuto da Metrópole, Lei N° 13.089 de 2 de janeiro de 2015, (BRASIL, 2015) será o responsável por estabelecer as regras para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas nas regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. Também prevê normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e estabelece a governança interfederativa como impulsionadora do desenvolvimento urbano.

Sem dúvidas, tanto o Estatuto da Cidade como o Estatuto da Metrópole representam marcos significativos na legislação urbana brasileira, contemplando normas jurídicas que garantem o funcionamento do princípio da função social da propriedade e da cidade. Mesmo não contemplando todas as agendas de lutas dos movimentos sociais urbanos são avanços alcançados cuja execução, de fato, melhoram a justiça social no

espaço urbano, ainda que as normas não contemplem todas as demandas necessárias para o exercício de um efetivo direito à cidade.

Outras leis ordinárias também consubstanciaram normas que definiram o tratamento da propriedade urbana tornando juridicamente legal diversos princípios. Assim, temas diversos são contemplados em extensa legislação sobre desapropriações urbanísticas, loteamentos e desmembramentos para fins urbanos, concessão do Direito Real de Uso, patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, áreas especiais e de interesse turístico, entre outras matérias. Além disso, devemos contemplar a necessidade de considerar a legislação de cada município, que regula de forma efetiva a vida dos cidadãos, especialmente no que diz respeito ao regramento urbano como acontece no plano diretor municipal, na lei do parcelamento do solo, na lei do perímetro urbano, no código de posturas e no código de obras, entre outras leis municipais específicas.

Com isso, resta composto um quadro do ordenamento jurídico pátrio, ainda que não esgotadas todas as possibilidades, para análise de seu alcance e interpretação. Entretanto, *pari passu* com a legislação, a sociedade vai interpretando a realidade com base em outros instrumentos que resultam de pesquisas, teorias e métodos que buscam analisar e compreender a realidade concreta que nos cerca. Por vezes, há controvérsias entre o entendimento teórico e o jurídico, de onde decorre a necessidade de estudá-los em conjunto.

#### **A definição legal de município e cidade no Brasil**

A Constituição Federal de 1988 define o município como um ente federativo, ou seja, além da União, dos Estados e do Distrito Federal, reconhece autonomia administrativa aos Municípios. A questão está explícita na CF, no art. 18 que diz: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, n. p.). Por essa regra fica estabelecida a divisão político-administrativa do território brasileiro, que inclui o Município, na Federação, como sua estrutura territorial básica.

Muito anteriormente, em 1938 para ser específico, no período em que a urbanização passava a representar de maneira mais clara a sociedade brasileira, face ao crescente processo de urbanização, foi criada a norma que definiu a cidade no Brasil. O Decreto-lei N° 311 de 2 de março de 1938 (BRASIL, 1938, n. p.), que dispõe sobre a divisão territorial do país e estabelece que os municípios compreenderão um ou mais distritos, mantendo a continuidade da área territorial. No art. 3° da referida peça legislativa está contida a definição seminal: “a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome”. Portanto, o distrito sede de um município, por força de lei, passa a ser entendido como cidade. Agrega, ainda, no parágrafo único, que no mesmo distrito não haverá mais de uma vila. Aqui está assentado o critério político-administrativo pelo qual se define, juridicamente, cidade no Brasil. Ou seja, a administração municipal estabelece dentro de sua autonomia a divisão interna do município em distritos e determina o perímetro de cada um dos distritos, sendo que o perímetro do distrito sede é considerado o perímetro urbano e, nos termos da lei, é considerado cidade.

Há casos de municípios no Brasil que possuem apenas área urbana e, pela densidade demográfica ou por integrarem áreas fortemente urbanizadas, têm apenas um distrito, neste caso, se confundindo a área do município com a área da cidade. O mais comum é que administrativamente os municípios criem distritos, a fim de dinamizar a gestão dos serviços que presta à população e atender as identidades internas reconhecidamente

existentes. Quando ocorre a divisão municipal em distritos, apenas o distrito sede pode ser cidade, sendo os demais distritos rurais. Para efeitos de contabilização da população, dividida entre urbana e rural são observados outros critérios que incluem como urbana a população residente em áreas consideradas urbanas nos distritos. Dentro dos limites do perímetro urbano, vale dizer, da sede, toda a população é considerada urbana, independentemente das atividades que exerçam ou da aparência que tenha a paisagem. Por exemplo, se houver pessoas que dentro dos limites da área urbana exerçam atividades de plantio e estejam mais ou menos afastadas do centro, ainda assim serão consideradas urbanas e a área pertencente à cidade, pois o critério adotado para a definição de cidade é político-administrativo, o que vale dizer que é definido por lei e não pela realidade objetiva e fenomênica.

Por fim, há que se desfazer aqui a confusão existente entre a consideração do que seja município e cidade. Resta esclarecido que o município é um ente federativo, ou seja, um nível hierárquico da divisão político-administrativa do país, cuja criação, incorporação, fusão e desmembramento se estabelece na Constituição Federal. Por outro lado, a cidade está definida por um critério que também é político-administrativo, pois segue o que está estabelecido na lei. No caso do Brasil, como vimos, a lei estabelece que o distrito sede de um município corresponde à cidade. Para efeitos de estudos demográficos da população não apenas aquela residente nas cidades é considerada urbana, mas todas as outras que estejam dentro dos critérios estatísticos estabelecidos.

### **A confusa criação de municípios no Brasil atual**

Não vamos aqui remontar a história da criação de freguesias, vilas, cidades e municípios no Brasil, vamos nos ater à condição do presente que, por si só, se mostra suficientemente complexa. A regra anterior em vigência era a da Constituição Federal de 1967, que em seu art. 14 estabelecia os requisitos mínimos de população e renda pública, assim como a forma de consulta às populações locais para a criação de novos municípios que seria regulada por lei complementar. Tal dispositivo da CF foi de fato regulamentado pela Lei Complementar Nº 1, de 9 de novembro de 1967 (BRASIL, 1967), que estabeleceu que a criação de municípios se efetivaria nos casos em que houvesse população superior a 10 mil habitantes, ou não inferior a cinco milésimos da população estadual; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano já existente com pelo menos duzentas casas; e, arrecadação de pelo menos cinco milésimos da receita estadual. No mesmo sentido exigia um plebiscito com aprovação por maioria absoluta dos eleitores.

Quando se observa a regra constitucional da Constituição Cidadã, de 1988, torna-se evidente que a ausência de maiores restrições foi um dos responsáveis pela verdadeira enxurrada na criação de novos municípios ocorrida de 1988 até 1996, quando a edição da Emenda Constitucional Nº 15/1996 (BRASIL, 1996) altera esse quadro, como se verá adiante. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu objetivamente a regra para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Primeiro, no Título III que trata da Organização do Estado, em seu Capítulo I dedicado à Organização Político-Administrativa é onde está o já citado art. 18, que contempla o município como um ente da federação, junto com a União, os Estados e o Distrito Federal, todos autônomos. Em seguida define que Brasília é a Capital Federal e estabelece regras acerca dos Estados. Depois, no parágrafo 4º, na edição original de 1988 (BRASIL, 1988, n. p.), estabeleceu que “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual [...]”, seguindo então com os demais requisitos

necessários para os citados processos: “[...] e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas”.

Ora, como se depreende da leitura do texto constitucional é inegável que bastava a lei complementar estadual para regular o tema. Os estados da federação criaram suas próprias leis e passaram a estabelecer os critérios específicos para a organização político-administrativa de seus respectivos territórios. No Rio Grande do Sul, onde a legislação exigia o número de apenas 1.800 eleitores para a emancipação, por exemplo, desde 1989 até 2001 foram criados 165 municípios, sob a égide do marco constitucional citado (BRANDT, 2010). Em Pelotas, especificamente, data de 1982 a criação do município de Capão do Leão; depois, em 1988 foi desmembrado o município de Morro Redondo; em 1995, o município de Turuçu; e, em 1996, com efeito a partir de 2001, o município de Arroio do Padre.

Entretanto, esse quadro apresentaria profundas mudanças a partir de 2007, quando o Supremo Tribunal Federal cobra do Congresso Nacional a edição da Lei Complementar. A criação de um número desmedido de municípios no país, sem um regramento único, haja vista que cada Estado era o responsável por estabelecer os critérios específicos, passou a representar um problema político-administrativo para a União. De modo geral, o Poder Executivo federal se preocupou com o número de municípios criados em função dos gastos públicos e do necessário repasse de verbas federais para os municípios, onerando cada vez mais a União.

Um dos aspectos que chama a atenção no grande número de emancipações ocorridos na década de 1990 é o tamanho, do ponto de vista populacional, dos municípios que foram criados com a regra da Constituição de 1988, de acordo com Brandt:

das 5.564 municipalidades existentes em 2007, 1.364 – quase um quarto do total – foram instaladas nos últimos 18 anos. Além do significativo montante, destaca-se o fato de que, entre os novos municípios, mais da metade possui menos de 5.000 habitantes, de forma que, do total de 1.375 micromunicípios existentes, 51,2% foram instalados em período recente. Considerando uma população um pouco maior, de até 20.000 habitantes, a proporção chega a 95% do total! Essa peculiaridade quanto ao tamanho dos municípios criados constitui um dos principais elementos na avaliação do impacto das emancipações nesse período (BRANDT, 2010, p. 64-65).

A questão do grande número de municípios com um número pequeno de população, tem implicações diretas na distribuição dos recursos, principalmente do Fundo de Participação Municipal. Os municípios com pequeno número de habitantes não conseguem gerar receita própria a partir de seus processos produtivos, em função dos gastos com pessoal, principalmente, que em muitos casos beira o limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, chegando próximo dos 60%. A dependência desses recursos repassados gera um entrave ao próprio crescimento econômico desses municípios que restam quase que impedidos de investir. Por outro lado, representa um desestímulo aos municípios maiores de onde provém boa parte da arrecadação desses fundos.

Segundo o IBGE (2019) no levantamento mais recente disponível, referente ao ano de 2018, o território brasileiro estava dividido em 5.568 municípios, quantidade que se mantém desde 2013. Deve-se somar ainda um Distrito Federal (com Brasília como cidade coextensiva) e um Distrito Estadual de Fernando de Noronha em Pernambuco, considerando que ambos têm o *status* de cidade.

## A Emenda Constitucional nº 15, de 1996

A preocupação com a questão da criação de um número exagerado de municípios levou o Congresso Nacional a editar uma Emenda à Constituição (EC) de 1988, de número 15, aprovada em 12 de setembro de 1996, que deu nova redação ao §4º do art. 18 da CF. A redação passou a ser a seguinte.

§ 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 da lei (BRASIL, 1996, n.p.).

A mudança foi substancial, pois agora a lei estadual cria o município, mas a determinação do período em que se poderá realizar o processo passa a ser uma exigência a ser regulamentada por meio de Lei Complementar Federal. Além disso, acrescenta a necessidade da realização e divulgação de um Estudo de Viabilidade Municipal, a ser estabelecido por lei ordinária, bem como estabelece que o plebiscito deve ser realizado com a população dos municípios envolvidos e não mais com as populações diretamente interessadas. O processo se divide em diversas etapas, como se depreende do texto legal. Na verdade, primeiramente uma Lei Complementar de competência Federal deverá estabelecer um período determinado para que sejam verificados os respectivos processos (criação, incorporação, fusão e desmembramento). Somente a partir da existência da referida lei é que poderão existir as fases seguintes. Na sequência, o próximo passo, considerando a existência da Lei Complementar Federal, será a realização e publicação dos resultados dos Estudos de Viabilidade Municipal, que deverão analisar a viabilidade para a criação, incorporação, fusão e desmembramento. Existindo a viabilidade, virá então a fase seguinte, tal seja, a realização de um plebiscito consultando a população dos municípios envolvidos. Portanto, não se trata de consultar apenas a população da parcela do município que deseja o processo, diretamente interessada, mas a população de todo o município ou municípios, dependendo do processo se trate de criação, incorporação, fusão ou desmembramento. Finalmente, sendo o resultado do plebiscito favorável ao processo em andamento, caberá então a aprovação junto à Assembleia Legislativa Estadual de lei que estabeleça a criação, incorporação, fusão ou desmembramento do município.

Assim, a regulamentação sobre a matéria, a partir da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, passou a ser competência da União. A lei que cria o município continua sendo estadual, mas a determinação do período para realização do procedimento depende de Lei Complementar Federal e a forma como se farão os Estudos de Viabilidade Municipal dependem de Lei ordinária, também federal. Aqui haverá certa celeuma discutindo juridicamente se a Lei Complementar poderá disciplinar as duas situações, haja vista que parece ter sido diferente a intenção do legislador constituinte. Entretanto, por entendimento diverso, o Projeto de Lei Complementar ora em tramitação regulamenta tanto o prazo quanto os estudos.

O resultado trazido pela alteração do § 4º, do art. 18 da CF foi que, enquanto não houver regulamentação pertinente não serão possíveis os processos de criação, incorporação, fusão e desmembramento. Alguns processos continuaram mesmo depois da emenda de 1996, por motivos muito específicos e muitos municípios ainda foram criados sem a lei complementar federal exigida, isso muito mais por respeito ao princípio da segurança jurídica, nesses casos garantida pelo Supremo Tribunal Federal. A norma da CF, no art. 18, § 4º, é de eficácia limitada, pois depende da edição

de lei infraconstitucional e alterou a competência para elaboração da lei complementar, que antes era do Estado e passou a ser da União.

O fato de que mesmo com a existência da Emenda Constitucional Nº 15/1996 muitos Estados continuaram editando leis estaduais criando municípios, se deu, em alguns casos porque esses processos já estavam em andamento antes da edição da emenda e, em outros, por situações fáticas que exigiam uma formalização. Com isso, uma série de Ações Diretas de Inconstitucionalidade começaram a tramitar e chegaram ao Supremo Tribunal Federal que, na maior parte dos casos acolheu os pedidos de inconstitucionalidade, rejeitando a continuidade ou início dos processos respectivos. Em outros casos houve decisões que não interromperam o efeito da criação dos municípios e em outros condicionaram um prazo para sua formalização até a existência da lei.

Em 2007 o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade requerida pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (AL/RS) contra a edição da Emenda Constitucional Nº 15/1996, em que a AL/RS alegava que a EC violava o princípio federativo presente no inciso I, do § 4º, do art. 60 da CF (Não será objeto de deliberação a proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado). Entre outras alegações, também entendia que os estudos de viabilidade municipal na forma consagrada na Emenda, constituiriam usurpação da competência estadual para o estabelecimento das alterações dos territórios estaduais. Na época, consultado, o Congresso Nacional defendeu a constitucionalidade da emenda entendendo que havia um reforço da cláusula pétrea da forma federativa do Estado, haja vista que, como estava consignado na norma constitucional, ninguém, senão a federação, disporia sobre a criação de um novo membro federado. A decisão da corte enfatizou que a atribuição de competência atribuída à União corrigira uma anomalia na Constituição que permitia a proliferação de municípios, muitos sem condições de sustentação, criados apenas com o objetivo de promoção pessoal de políticos. A decisão demonstrou que entendia, também, que a Emenda não atingia a autonomia dos Estados. Por fim, por decisão da maioria, se rechaçou o entendimento de inconstitucionalidade e se manteve a íntegra da Emenda (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2007).

A partir dessa decisão o STF cobrou do Congresso Nacional a regulamentação da matéria, considerando inadimplência legislativa a não edição da norma complementar exigida. Entretanto, passados 25 anos da edição da Emenda constitucional Nº 15, até o momento não foi criada Lei Complementar Federal que discipline o funcionamento do § 4º, do art. 18 da CF.

### Projeto de Lei Complementar

A fim de resolver o imbróglio existente pela falta de Lei Complementar Federal que regulamente o § 4º, do art. 18 da CF, foi editada a Lei Nº 10.521, de 18 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), que assegura a instalação de municípios criados por lei estadual cujos processos tiveram início antes da promulgação da EC 15/1996. Depois a referida lei foi alterada pela Emenda Constitucional Nº 57, de 18 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008), que acrescenta um artigo ao ato das disposições constitucionais transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, garantindo o atendimento da legislação estadual respectiva.

Entretanto, isso só resolveu parte do problema, ainda será necessário promulgar Lei Complementar Federal que discipline o tema. Desde 1989 até o presente encontram-

se registrados no *site da* Câmara dos Deputados 31 Projetos de Lei Complementar e 02 Projetos de Lei para regulamentação do dispositivo sob análise, sendo que alguns projetos não aparecem no registro, como o PLP 137/2015 (BRASIL, 2015), provavelmente porque teve origem em Projeto de Lei do Senado 199/2015. Nesse sentido, em 2008 foi apresentado o Projeto de Lei Complementar PLP 416, aprovado pela Câmara dos Deputados em junho de 2013 e vetado pelo Executivo em novembro de 2013. Na sequência, em 2014 foi apresentado o PLP 397, aprovado pela Câmara em junho e vetado em agosto de 2014. A presidenta Dilma Rousseff, ao vetar os projetos, considerou que a aceitação das medidas propostas poderia gerar ônus aos cofres públicos por favorecer a criação de mais municípios dando pouco incentivo à fusão e incorporação de municípios. Os vetos foram mantidos pelo Congresso Nacional (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2015).

Atualmente, o PLP que tramita na Câmara dos Deputados é o PLP 137/2015 (BRASIL, 2015) que teve origem a partir do Projeto de Lei do Senado (PLS) 199/2015, que repete o preceito contido na Emenda Constitucional 15/1996 sobre a criação ocorrer por lei estadual, dentro de período determinado por Lei Complementar Federal.

Nos termos propostos pelo PLP 137/2015 para que o procedimento tenha início será necessário que pelo menos 20% dos eleitores residentes na área geográfica que queira se emancipar ou desmembrar e 3% dos eleitores residentes em cada município envolvido na fusão ou incorporação, requeiram a alteração proposta junto à Assembleia Legislativa do respectivo Estado. O cálculo do número de eleitores será feito com base nos cadastros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2015). Qualquer dos processos somente serão realizados no período compreendido entre a posse do prefeito e do vice-prefeito (inciso III, art. 29 CF), e o último dia do ano anterior ao da realização de eleições municipais (BRASIL., 2015).

Para a criação de novo município será necessário observar que tanto os novos municípios quanto os municípios já existentes que perderem população possuam, após a criação, população igual ou superior aos seguintes quantitativos: 6 mil habitantes, nas regiões Norte e Centro-Oeste; 12 mil habitantes, na região Nordeste; 20 mil habitantes, nas regiões Sul e Sudeste. Tais quantitativos serão definidos com base na publicação dos dados demográficos pelo IBGE. Outro pré-requisito a ser observado diz respeito ao número de imóveis existentes, que deverá ser superior à média observada nos municípios que constituam os 10% de menor população no Estado; e que a área urbana não esteja situada em reserva indígena, de preservação ambiental ou em áreas pertencentes à União. No caso de desmembramento serão levados em conta os municípios que perderem população, cujo cálculo será feito com base em dados de população apurados no último censo do IBGE ou a contagem populacional mais recente. Somente depois de atendidos os pré-requisito é que se efetivarão os demais passos, a seguir.

Na sequência, deverão ser realizados Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs), que serão contratados pelos governos estaduais. Nesses estudos serão avaliadas a viabilidade econômico-financeira; viabilidade político-administrativa; e a viabilidade socioambiental e urbana. A consulta pública, realizada mediante plebiscito com a participação da população das localidades envolvidas é outra exigência contemplada no PLP 137/2015. O plebiscito somente será realizado após estarem concluídos todos os demais estudos anteriormente citados. Caso seja recusado o projeto, a região deverá aguardar 12 anos para realizar nova consulta sobre o tema.

O intuito das pesquisas é avaliar, de forma conclusiva, a capacidade do local em modificar a estrutura, sem que haja perda de unidade histórico-cultural do ambiente urbano, alteração de divisas territoriais

dos Estados, quebra de continuidade territorial de qualquer um dos municípios ou a perda de continuidade territorial (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2015, n. p.).

Considerando que a proposta seja aprovada, nos termos do PLP sob análise, a Assembleia Legislativa definirá o nome dos municípios criados, desmembrados ou fundidos, a sede, os limites e as configurações geográficas. Também será definido pela referida assembleia a forma de sucessão e repartição de bens, direitos e obrigações dos envolvidos e a forma de absorção e aproveitamento dos servidores públicos. Com a aprovação da lei estadual para criação do novo município, deverá então ocorrer eleições para escolha do prefeito, vice-prefeito e vereadores (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2015).

Todavia, o problema da regulamentação da Emenda Constitucional Nº 15/1996 ainda se encontra sem solução. Cabe lembrar que outros Projetos de Lei Complementar tramitaram na Câmara e no Senado, sendo debatidos e alterados, hoje, na sua maioria, apensados ao mesmo processo do PLP 137/2015. Um dos projetos apensados, por exemplo, propõe a separação das matérias e a regulamentação apenas da incorporação e da fusão, que são propostas que mais facilmente deveriam ser aprovadas face que incentivam uma melhoria do quadro da divisão político-administrativa municipal brasileira. Mas o tema também é controverso. O fato é que o PLP ainda não entrou na Ordem do Dia para deliberação.

### Considerações finais

A urbanização e a cidade definem fenômenos diferentes. A urbanização se refere ao processo, social e histórico que produz a cidade e, enquanto processo social, se verifica nas relações entre as pessoas. É histórico porque se dá ao longo do tempo, no decorrer da história, é elaborado paulatinamente no dia-a-dia dos relacionamentos. Diz respeito a todas as práticas sociais que se voltam para a produção do espaço urbano, caracterizando uma sociedade com características peculiares em face dos processos sociais envolvidos. Por outro lado, a cidade constitui o espaço físico resultante desse processo, e que interfere na sua própria produção. É a materialização da urbanização, são as casas, as ruas, os loteamentos, as áreas urbanas e tudo o mais que se torna objetivo como resultado das relações sociais que produziram este espaço. Neste sentido, há uma nítida diferença entre o espaço urbano e o espaço rural, pois, do ponto de vista ecológico e paisagístico, constituem realidades diferentes, ainda que inseridos no mesmo processo geral de reprodução do capital e integrando uma só realidade.

No que diz respeito à definição objetiva de cidade não há consenso, haja vista que na falta de um parâmetro universal é possível que se estabeleçam tantas definições quantos forem os interessados. No Brasil, com a adoção do critério político-administrativo ou legal a cidade é entendida como sendo a sede do município. A esse respeito, verificou-se que a criação de novos municípios no Brasil é um tema inconcluso, pois a Emenda Constitucional Nº 15/1996 passou a exigir uma Lei Complementar Federal para a organização do processo, cuja tal até o momento não foi promulgada. Na esteira desse movimento, verificou-se que o Projeto de Lei Complementar que tramita para regulamentação da regra adota critério demográfico para a criação de novos municípios, estabelecendo os quantitativos necessários para cada região. Consequentemente, as cidades criadas em decorrência dessa regra, se aprovada desse modo, terão alteradas as suas características de tamanho populacional.

O problema analisado se reveste de extrema importância na medida em que o repasse de verbas, como as decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), está

diretamente relacionado ao tamanho populacional dos municípios, o que implica nas condições de gestão desses espaços.

No mesmo sentido, toda a polêmica situação existente em torno do tema provocou uma mudança na tendência existente entre as populações e os políticos brasileiros, no sentido de continuarem com a criação de pequenos municípios. Acatados os critérios apontados nos projetos em discussão, a criação de municípios se revestirá de cuidados específicos para conferir autonomia a entes administrativos que tenham, pelo menos, viabilidade municipal.

De toda maneira, é importante que a concepção legislativa se aproxime da realidade. A atual distorção existente entre a realidade urbana brasileira e sua definição jurídica é gritante. Mesmo que se entenda como resultante do mesmo processo de urbanização que cria as cidades, os muitos lugares reconhecidos pela lei como urbanos, face à ficção jurídica existente, não se aproximam de qualquer compreensão dessa realidade. Esse fato distorce o entendimento da realidade, cria uma abstração na análise do espaço que deturpa a compreensão do fenômeno. Melhor será se a cidade da lei refletir também a cidade manifestada pelo processo de urbanização. Para alcançar esse objetivo será necessário que o Poder Legislativo busque a assessoria necessária junto às instituições que tradicionalmente lidam com essa temática, tais sejam as universidades, o IBGE, as fundações de planejamento e outras tantas que conhecem a realidade urbana do país.

Entende-se que seja necessário que o legislador se valha de estudos capazes de dar subsídios científicos para a elaboração de propostas legislativas. Além disso, será necessário ampliar a discussão em torno da criação de novos municípios a fim de que esse fato reflita o fenômeno em processo e não sirva apenas para atender a demandas eleitoreiras. Espera-se que os movimentos emancipatórios possam servir para dar guarida aos desejos de imensa população que acaba à margem do processo de distribuição de benefícios, por terem sido esquecidos pelo poder central das cidades em torno das quais gravitam. Mas que, ao mesmo tempo, não criem realidades distorcidas que contrariam a própria compreensão da realidade. Daí a necessidade de uma legislação consentânea com a manifestação do fenômeno urbano.

### Agradecimento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Professor Visitante Sênior 88887.468322/2019-00.

### Referências

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Projeto define regras para criação, fusão e desmembramento de municípios. *Câmara dos Deputados*, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/485252-projeto-define-regras-para-criacao-fusao-ou-desmembramento-de-municipios/>. Acesso em: 18 fev. 2021.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Direito urbanístico. Legislação urbanística e Estatuto da Cidade*. São Paulo: Baraúna, 2012.

ASCHER, François. *Los nuevos principios del urbanismo*. Madri: Alianza Editorial, 2004.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline; CHABOT, Georges. *Tratado de geografia urbana*.

Barcelona: Vicens-Vives, 1970.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a constituição de 1988. O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 47, n. 187, p. 59 - 75, jul. / set. 2010.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada. *Decreto-Lei Nº311, de 02 de março de 1938*, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação informatizada. *Lei Complementar Nº 1, de 09 de novembro de 1967*, 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada. *Portal da Constituição Cidadã*, 1988. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/regulamentacao/dispositivos](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/regulamentacao/dispositivos). Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada. *Constituição de 1988. Publicação original*, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada. *Emenda Constitucional Nº 15 de 1996*, 1996. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-15-12-setembro-1996-369745-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada. *Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Publicação original*, 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação informatizada. *Lei Nº 10.521, de 18 de julho de 2002*, 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10521-18-julho-2002-472325-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada. *Emenda Constitucional Nº 57 de 2008*, 2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2008/emendaconstitucional-57-18-dezembro-2008-584930-publicacaooriginal-107792-pl.html>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Atividade Legislativa. *PLP 137 de 2015*, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594899>. Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada. *Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13089-12-janeiro-2015-780060-publicacaooriginal-145925-pl.html>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada. *Projetos de lei e*

outras proposições, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594899>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço*. São Paulo: EDUSP, 1994.

CARTER, Harold. *El estudio de la geografía urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1974.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASARIN, Helen de Castro Silva; CASARIN, Samuel José. *Pesquisa científica: da teoria à prática*. Curitiba: InterSaberes, 2012.

CHRISTALLER, Walter. *Central places in southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

CLARK, David. *Introdução à geografia urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa & Projeto de Pesquisa*. 3. ed. Porto Alegre, RS: Penso, 2014.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2013.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 1991.

IBGE. Agência IBGE de Notícias. *IBGE atualiza lista de municípios, distritos e subdistritos municipais do país*, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23698-ibge-atualiza-lista-de-municipios-distritos-e-subdistritos-municipais-do-pais>. Acesso em: 17 fev. 2021.

IBGE. *Regiões de influência das cidades: 2018*. Rio de Janeiro: Coordenação de Geografia, 2020.

LEFEBVRE, Henri. Perspectivas de sociologia rural. In: LEFEBVRE, Henri. *De lo rural a lo urbano*. Antologia preparada por Mario Gaviria. Barcelona: Península, 1971, p. 61-72.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

LEITE, Idalina. Geografia, Sociedade e Natureza. *Slideshare*, 2013. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/seculoXXI/9-ano-cidades>. Acesso em: 19 fev. 2021.

LUCKESI, Cipriano Carlos; BARRETO, Elói; BAPTISTA, Naidison. *Fazer universidade: uma proposta metodológica*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MARTINS, José de Souza. (org.). *Introdução crítica à sociologia rural*. São Paulo, Hucitec: 1981, p. 144-162.

MARTINS, José de Souza (org.). *Henri Lefebvre e o retorno à dialética*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros,

2014.

MORAES, Antônio Carlos Robert de. *Bases da formação territorial do Brasil. O território colonial brasileiro no "longo" século XVI*. São Paulo: Hucitec, 2000.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história. Suas origens, transformações e perspectivas*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, v. MUMFORD, Lewis. *A cidade na história. Suas origens, transformações e perspectivas*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991., 1991.

PARKER, Simon. *Urban theory and the urban experience*. Nova York: Routledge, 2004.

REIS FILHO, Nestor Goularte. *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500/1720)*. São Paulo: Edusp/Pioneira, 1968.

RHODEN, Luiz Fernando. *Urbanismo no Rio Grande do Sul: origens e evolução*. Porto Alegre: Edipucrs, 1999.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Manuel Pereira. A dificuldade em definir cidade: atualidade da discussão à luz de contributos recentes. *Caderno Metrópole*, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 647 - 668, mai. / ago. 2019.

SPOSITO, Eliseu Savério. *Redes e cidades*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

STAKE, Robert. *Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Porto Alegre, RS: Penso, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias do STF. *STF confirma constitucionalidade da Emenda Constitucional 15/96*, 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69888&caixaBusca=N>. Acesso em: 17 fev. 2021.

TAYLOR, Peter; HOYLER, Michael; VERBRUGGEN, Raf. External Urban Relational Process: Introducing Central Flow Theory to Complement Central Place Theory. *Urban Studies*, Glasgow, v. 47, n. 13, p. 2803–2818, nov. 2010. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0042098010377367>. Acesso em: 19 fev. 2020.

VIEIRA, Sidney Gonçalves. *A cidade fragmentada. O planejamento e a segregação social do espaço urbano em Pelotas*. Pelotas: Editora da Universidade Federal de Pelotas, 2005.

VIEIRA, Sidney Gonçalves. *O centro vive*. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus Rio Claro (Tese de Doutorado). Rio Claro: UNESP, 2003.

VIEIRA, Sidney Gonçalves. *A cidade e seu centro*. Curitiba: Appris, 2020.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio. *O fenômeno urbano*. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.