

# A PEQUENA CIDADE ALÉM DA QUANTIFICAÇÃO

## THE SMALL CITY BEYOND QUANTIFICATION

Arlan Tavares Goes<sup>1</sup>

Cristina Maria Macêdo Alencar<sup>2</sup>

Marcelo dos Santos<sup>3</sup>

Este trabalho se dedica a compreender a definição legal do que é cidade no Brasil, sua relação com as políticas urbanas e os diversos questionamentos que isso gera no que concerne aos pequenos municípios. Expõem-se ainda, como o quantitativo populacional se mostra um importante indicador ao se discutir a pequena cidade. Também são explorados os parâmetros de classificação urbana e rural da população dos pequenos municípios, os casos em que cidade e urbano se confundem e os seus impactos para os espaços rurais e para a identidade do município. Considerar cidade e urbano como sinônimos parece ser a principal sustentação para os que questionam a definição legal do que é cidade. Analisar os pequenos municípios a partir da concepção que urbano e rural são construções sociais fornece subsídios importantes para compreendermos as pequenas cidades.

**Palavras chave:** Pequena cidade. Município. Planejamento urbano.

*This work aims to understand the legal definition of city in Brazil, its relation to urban policies and the various questions that it generates concerning small municipalities. We also explore how the population size can be an important indicator when discussing the small town concept, the parameters that classify population as rural or urban, the cases in which town and city are confused and the impact this concept interchange causes to the municipality identity. Considering city and urban as synonymous seems to be the main support for those who question the legal definition of what a city is. Analyzing small towns following the conception that rural and urban are social constructions provide important information for understanding small towns.*

**Keywords:** Small town. Municipality. Urban planning.

<sup>1</sup>IFBaiano; Msc. em Planejamento Urbano e Desenvolvimento Social, (UCSAL); Salvador, Bahia. arlan.tavares@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/7484926387464112>

<sup>2</sup> UCSAL; Dra. em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (UFRRJ); Salvador- BA; [cristina.alencar@ucsal.br](mailto:cristina.alencar@ucsal.br); <http://lattes.cnpq.br/2257876241055037>

<sup>3</sup> Esp. em Ensino de Língua Inglesa; Feira de Santana, Bahia; [macsea18@hotmail.com](mailto:macsea18@hotmail.com); <http://lattes.cnpq.br/0729115354142639>

## INTRODUÇÃO

Considerando o critério populacional, pode-se compreender que a maioria dos municípios brasileiros são classificados como de pequeno porte<sup>1</sup>, uma vez que mais de 89% deles têm menos de 50 mil habitantes. Na Bahia o percentual é similar, próximo a 90%, já que dos 417 municípios baianos, 374 possuíam menos de 50 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010)<sup>4</sup>.

Compreender o conceito legal de cidade e suas implicações nos pequenos municípios brasileiros, no que diz respeito à implantação das políticas urbanas prevista na Constituição Federal de 1988 e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, é o objetivo central deste artigo. Neste sentido, entender o que é cidade é absolutamente importante no Estado brasileiro, pois o conceito legal e as estatísticas oficiais determinam quais municípios devem elaborar políticas urbanas, tendo em vista que o processo de urbanização é, conforme o Estatuto da Cidade, disciplinado através de Planos Diretores.

## CONTEXTO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Os pequenos municípios, conforme seu porte populacional, também são atingidos pelas mazelas decorrentes do processo de urbanização desigual que existe no Brasil, e enfrentam, adicionalmente, graves problemas relativos tanto às políticas de desenvolvimento municipal, quanto à participação da população nas decisões das políticas relacionadas ao município e ao cumprimento da função social da propriedade. Neste sentido, a análise dos municípios de menor porte, embora na maioria dos casos tenha uma repercussão menor do que as análises regionais e de grandes metrópoles, pode representar importante contribuição, tanto por haver carência de estudos técnicos e científicos sobre os mesmos, quanto pela existência de Planos Diretores que não consideram a identidade territorial desses municípios.

Embora as duas primeiras décadas do século XXI apresentem crescente interesse pela temática das pequenas cidades em comparação com as duas últimas décadas do século XX, para Lopes (2009)

ainda são muito poucos os estudos existentes sobre esta problemática.

Embora não seja objeto deste artigo, é importante destacar que conflitos pela terra, pela propriedade, por recursos naturais e pela biodiversidade têm rebatimentos diferentes quando o que está em questão são as formas como as cidades se expandem e se organizam, gerando inquietações nos diversos agentes sociais.

Conflitualidades como essa denotam a importância de se salientar que a complexidade existente nos municípios não pode ser resumida apenas ao espaço da cidade, embora, na realidade brasileira, instrumentos concebidos para regular cidades são, por vezes, aplicados a todo território municipal. Na prática, isso torna a cidade e o município um mesmo ente e conduz à homogeneização do espaço municipal em uma perspectiva que prioriza a urbanização do rural. Isto se dá tanto porque a legislação urbana (Direito Urbano que regula o Estatuto das Cidades) é aplicada ao espaço rural (regulamentado pelo Direito Agrário), quanto porque os poderes públicos expandem o urbano sobre as áreas com características rurais, oficializando o urbano onde a identidade social é rural e, com isso, modelando com a lógica urbana as dinâmicas rurais do município.

É este o contexto político administrativo que constitui neste artigo o interesse acadêmico por pequenos municípios. Embora todos os municípios estejam submetidos às mesmas regulações em termos de planejamento urbano municipal, problematiza-se a definição político administrativa de cidade no marco legal que organiza o planejamento municipal no Brasil, onde a definição de cidade e município por vezes gera questionamentos.

A busca pela urbanização do espaço rural e o critério quantitativo populacional e demográfico sugerem para alguns autores que muitos municípios brasileiros não deveriam ser classificados como sendo cidade, visto que não poderiam existir cidades em espaços rurais. Considerar cidade e urbano como sinônimos parece ser a principal sustentação que, nesses termos, provocaria questionamentos sobre a definição legal do que é cidade.

Entretanto, analisar os pequenos municípios a partir da concepção de que urbano e rural são

<sup>4</sup>De acordo com dados populacionais do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2010), o porte do município é definido conforme sua população: a) municípios de pequeno porte até 50.000 habitantes; b) municípios de médio porte de 50.001 até 100.000 habitantes; c) municípios de grande porte de 100.001 até 900.000 habitantes; d) metrópoles com mais de 900.000 habitantes

construções sociais (WANDERLEY, 2009)<sup>5</sup> fornece subsídios para compreendermos as pequenas cidades nos contextos de municípios classificáveis como rurais. Contudo, qual a importância da definição do que vem a ser 'cidade' para o planejamento dos pequenos municípios?

Nos capítulos seguintes, discutimos os pequenos municípios e suas cidades, com base no conceito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da compreensão estatística que baliza a aplicação de várias políticas públicas. Para isso recorremos a um recorte populacional de cidades, conforme o IBGE, com até 50 mil habitantes<sup>6</sup>. Utilizaremos os municípios que compõem a Mesorregião Metropolitana de Salvador (MMS), buscando exemplificar como as relações entre cidade, urbano, campo e rural afetam os municípios. Também é preciso deixar claro que não se trata de discutir a linha de corte populacional ou a inserção em redes urbanas como critério adequado para definir o porte do município, e sim que, estando classificado pelo IBGE como de pequeno porte, contemplam o critério de inclusão para analisar a pequena cidade em sua identidade de construção social rural ou urbana.

Abordaremos o que é cidade no Brasil a partir de algumas definições baseadas na legislação e em indicadores censitários aplicados aos pequenos municípios da Mesorregião Metropolitana de Salvador (MMS) e a pequena cidade a partir das relações campo-cidade e rural-urbano. A Mesorregião tem a peculiaridade de ser composta por municípios de diferentes portes populacionais, cujo desenvolvimento está fortemente e medianamente induzido pelas diretrizes de desenvolvimento metropolitano, possibilitando casos empíricos diversificados em termos de construções sociais identitárias do rural e do urbano.

## O QUE É CIDADE NO BRASIL?

Alguns países possuem legislações que criam categorias de povoações definindo o que vem a ser cidade a partir de alguns parâmetros; no entanto, no Brasil, o Decreto-Lei nº 311 de 2 de março 1938 estabelece no Art. 3º que “a sede do município tem a

categoria de cidade e lhe dá o nome”. A definição do IBGE, descrita na Metodologia do Censo Demográfico (2010, p.297), complementa que cidade “é a localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal. É constituída pela área urbana do distrito-sede e delimitada pelo perímetro urbano estabelecido por lei municipal”. Tal definição implica na possibilidade de existência de população residente no distrito sede que não integre a população da cidade.

Ao aplicarmos a definição do IBGE para cidade na Mesorregião Metropolitana de Salvador, observamos que em 2014, dos 38 municípios que a compõem, 20 possuem cidades com menos de 20.000 habitantes (Tabela 1). Conforme a Tabela 2, 11 cidades da MMS possuem população entre 20.000 e 50.000 habitantes, totalizando 31 municípios com cidades até 50.000 habitantes e uma população total de 544.171 habitantes.

**Tabela 1.** População residente das cidades com menos de 20.000 habitantes integrantes da MMS, conforme definição do Censo demográfico de 2010.

Cidade	População
Amélia Rodrigues	19957
Aratuípe	5513
Cabaceiras do Paraguaçu	4644
Cachoeira	16387
Castro Alves	15686
Conceição do Almeida	7926
Dom Macedo Costa	1761
Governador Mangabeira	7417
Itanagra	2327
Jaguaripe	5298
Madre de Deus	16854
Muniz Ferreira	3394
Muritiba	18040
Salinas da Margarida	5960
São Félix	9265
São Felipe	9820
Sapeaçu	8084
Saubara	10948
Terra Nova	11488
Varzedo	3364

Fonte: Adaptado pelo autor, SIDRA, IBGE, censo demográfico de 2010.

<sup>5</sup>Discutindo a possibilidade de um pacto social pelo desenvolvimento rural, Wanderley (2001, p.32) afirma ser a “construção social do espaço rural, resultante especialmente da ocupação do território, das formas de dominação social que tem como base material a estrutura de posse e uso da terra e outros recursos naturais, como a água, da conservação e uso social das paisagens naturais e construídas e das relações campo-cidade. Em segundo lugar, enquanto um lugar de vida, isto é, lugar onde se vive (particularidades do modo de vida e referência “identitária”) e lugar de onde se vê e se vive o mundo (a cidadania do homem rural e sua inserção na sociedade nacional)”.

<sup>6</sup>Considerando que conforme o Estatuto da Cidade o plano diretor é obrigatório para as 'cidades' com mais de 20 mil habitantes e a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho Nacional das Cidades tornou obrigatória a elaboração do Plano Diretor para todos os 'municípios' brasileiros com mais de 20 mil habitantes, consideramos o limite de 50 mil habitantes adequando para visualizarmos os efeitos desta alteração.

**Tabela 2.-** População das cidades entre 20.000 e 50.000 habitantes integrantes da MMS, conforme definição do Censo demográfico de 2010.

<b>Cidade</b>	<b>População</b>
Catu	42755
Cruz das Almas	49885
Itaparica	20725
Maragogipe	25093
Mata de São João	29825
Nazaré	22864
Pojuca	28378
Santo Amaro	44766
São Francisco do Conde	27391
São Sebastião do Passé	33112
Vera Cruz	35244

Fonte: Adaptado pelo autor, SIDRA, IBGE, censo demográfico de 2010.

O Decreto-Lei nº 311 de 2 de março 1938 estabelece apenas que a sede, “que tem a categoria de cidade” deve ter no mínimo um quadro urbano de duzentas moradias e por este critério as cidades de uma mesma região podem ter populações como a de Don Macedo Costa, com 1761 habitantes ou milhões de habitantes, como no caso de Salvador. Embora haja pesquisadores como Lencioni (2011, p.114) que afirma que “o conceito de cidade é obscuro”, não faremos essa discussão teórica nos limites deste trabalho, e sim sua definição operacional para o planejamento, e como isto afeta o planejamento dos municípios.

Ao observarmos outras propostas de definições de cidade, além daquelas já apresentadas, iremos verificar a partir do contexto da Mesorregião Metropolitana de Salvador como isso influencia a concepção de pequenas cidades.

### **O fator populacional**

Algumas definições de cidade usam o critério populacional como 'ponto de corte'. Um exemplo disso é a definição que considera que só poderiam ser chamadas de cidade “as sedes municipais com mais de 20.000 (FARIA, 1984, p.124 apud WANDERLEY, 2001, p. 3). Entretanto, a definição de Vilmar Faria (1984) está associada à definição de população urbana que, segundo ele, corresponderia à população que vive na sede urbana dos municípios, compreensão que acolhe, em parte, a definição do Art 3º do Decreto-Lei de 1938, já mencionado. A importância desse mesmo recorte populacional de 20.000 ou mais habitantes como critério de delimitação geográfica, no que se refere à

população urbana, pode ser encontrado no Review of United Nations Demographic Yearbook System publicado em 2003, embora faça ressalva ao contexto social de cada nação, conforme indica:

*These data are valuable, since they reflect local opinion as to what "urban" consists of in that country's geographical and social context. However, a single definition applied internationally (such as the 20,000+ cutoff adopted at times in the past) would also provide very useful data, and both approaches should be pursued if at all possible.*(UNITED NATIONS, 2003, p.1)

Considerando tal recorte populacional, nenhuma das localidades da Tabela 1 seria considerada cidade, o que teria impacto nas políticas destinadas ao desenvolvimento urbano. Para Lopes (2009 p.403), o Estatuto da Cidade reconhece que “as cidades de menor porte são administráveis e podem crescer sem um plano diretor, pois não têm as complexidades geradas pelas demandas de 20 mil residentes”. Neste sentido, conforme Wanderlei (2001), os municípios com população inferior a 20.000 habitantes (Tabela 1) não fariam parte do “sistema cidades” sendo consideradas “não urbanas”, o que os retiraria do alvo das políticas públicas de cunho cidadão, que são da competência do Ministério das Cidades, no Brasil.

Valendo-nos de certa dose do anarquismo epistemológico proposto por Feyerabend (1977), poderíamos aqui considerar, no caso dos pequenos municípios brasileiros, cidade e município como um mesmo ente, assim como Guerreiro (2006, p.221) que diz que “no Brasil cidade e município tornam-se a mesma coisa”. De fato, cidade e município parecem assumir caráter único na aplicação de algumas políticas para as cidades, como por exemplo, a obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores. O critério populacional descrito no texto legal do Estatuto da Cidade obriga as 'cidades' com mais de 20.000 habitantes a elaborarem e aprovarem seus planos diretores de desenvolvimento urbano. A substituição do termo cidade por município aparece, por exemplo, em Edesio Fernandes (2010) ao afirmar que “Todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, dentre outras categorias, receberam o prazo de cinco anos para formular e aprovar seus planos diretores”. Do mesmo modo, publicações produzidas pelo Ministério das Cidades indicam a obrigatoriedade do Plano Diretor para “municípios com mais de 20 mil habitantes” (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Polemizar a definição de cidade e de município

como critérios para o planejamento, de fato, não é uma discussão inócua, tendo em vista que o Próprio Estatuto das Cidades transformou a obrigatoriedade do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano em Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, o que pode ser entendido como discurso de ajuste à competência municipal no sistema federativo brasileiro ou avanço na compreensão da ampla diversidade que existe entre modos de vida rural e urbano, apropriado como regulamentação antes que tenha sido efetivamente desconstruído e resignificado o entendimento sobre ocupação do espaços na escala do município. Neste sentido, ao considerar que a totalidade da população municipal define a aplicação de uma política destinada ao desenvolvimento urbano, nos induz a acreditar que esta política deveria ser aplicada a todos, pois a totalidade é que torna tal política obrigatória.

A compreensão que torna cidade e município sinônimos encontra certa validade no conceito de cidade apontado por Lencioni (2011) que diz que “ao falarmos em cidade no Brasil estamos nos referindo a um aglomerado sedentário que se caracteriza pela presença de mercado (troca) e que possui uma administração pública”. Por outro lado, do ponto de vista que discutimos neste trabalho, a sinonímia pode representar a busca da urbanização do rural, como alerta Maluf (2004 p.38), afirmando que existe uma compreensão “presente no Estatuto da Cidade que toma o rural como uma 'extensão do urbano' e propõe como diretriz a 'urbanização do rural’”.

Desse modo, a substituição do termo cidade por município implica na obrigatoriedade de elaboração do plano diretor em atendimento ao critério populacional, (considerando a população de 2010) para mais cinco municípios da Mesorregião Metropolitana de Salvador - Amélia Rodrigues, Cachoeira, Castro Alves, Muritiba e São Felipe - que de acordo com a definição de cidade do IBGE não possuiriam a obrigatoriedade de elaborar essa lei de ordenamento do uso e ocupação do solo, e outros três - Catu, Cruz das Almas e Santo Amaro - ultrapassariam a marca de 50 mil habitantes.

A compreensão da definição político administrativa de cidade no Brasil ganha relevância especial para o entendimento do que é pequena cidade, da relevância atribuída aos indicadores quantitativos quando da representação científica e técnica da realidade social, numa convergência funcional das comunidades científicas e não científicas onde se formam consensos, como alerta Thomaz Khun em seu livro sobre a revolução científica. Para Bitoun (2009, p. 26), o tamanho populacional é a “dimensão mais levada em

**Tabela 3.** População total residente nos municípios com população da cidade menor que 20.000 habitantes integrantes da MMS, conforme definição do Censo demográfico de 2010.

Município	População total residente
Amélia Rodrigues	25190
Aratuípe	8599
Cabaceiras do Paraguaçu	17327
Cachoeira	32026
Castro Alves	25408
Conceição do Almeida	17889
Dom Macedo Costa	3874
Governador Mangabeira	19818
Itanagra	7598
Jaguaripe	16467
Madre de Deus	17376
Muniz Ferreira	7317
Muritiba	28899
Salinas da Margarida	13456
São Félix	14098
São Felipe	20305
Sapeaçu	16585
Saubara	11201
Terra Nova	12803
Varzedo	9109

Fonte: Adaptado pelo autor, SIDRA, IBGE, censo demográfico de 2010.

consideração nas políticas públicas e nas ciências”. Assim, o indicador populacional de 20.000 habitantes parece ser compreendido como um marco de transição, entre a pequena cidade ou quase cidade e o espaço urbano. Se delinea com isso uma teleologia de homogeneização que se sobrepõe às especificidades construídas socio-historicamente nas relações entre sociedade e natureza que constituem os modos de vida rural e urbano das populações, com o quê ganha sentido a análise de José Eli da Veiga que discutiremos a seguir.

### O fator demográfico

Retomemos as definições para cidade no Brasil, discutidas anteriormente, que vão de definições oficiais, regulamentadoras como a do Decreto-Lei nº 311 de 2 de março 1938 e a dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano ou de Desenvolvimento Municipal, até as institucionais metodológicos como a decorrente da metodologia do censo do IBGE, que transitam do sinônimo homogeneizante à exclusão de populações que vivem no mesmo ambiente municipal.

Veiga (2002, p.33) tece uma série de críticas

aos critérios legais que produzem definições que não condizem com a realidade brasileira, ao passo em que apresenta critérios para definir o que é cidade no Brasil, para além dos critérios já apresentados. Segundo ele “é preciso combinar o critério de tamanho populacional do município com pelo menos outros dois: sua densidade demográfica e sua localização”. Quanto à densidade, Veiga (2002) considera que 80 hab/km<sup>2</sup> deveria ser um recorte adequado e, neste contexto, municípios com população inferior a 50.000 habitantes e densidade inferior a 80 hab/km<sup>2</sup> seriam municípios rurais e não poderiam ser considerados cidades, visto que conforme Nunes (2009), para Veiga urbano e rural são conceitos sinônimos de cidade e campo.

Retomando os indicadores quantitativos, ainda é Veiga (2002) que classifica como municípios de pequeno porte aqueles que:

[...] têm simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km<sup>2</sup>, e de médio porte os que têm população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere 80 hab/km<sup>2</sup>, mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes (VEIGA, 2002, p 34).

Quando aplicamos o critério demográfico de Veiga para a Mesorregião Metropolitana de Salvador observamos que dos 28 municípios com população inferior a 50.000 habitantes, 13 municípios (Aratuípe, Cabaceiras do Paraguaçu, Castro Alves, Conceição do Almeida, Dom Macedo Costa, Itanagra, Jaguaripe, Mata de São João, Muniz Ferreira, São Sebastião do Passé, Saubara, Terra Nova e Varzedo) possuem densidade demográfica inferior a 80 hab/km<sup>2</sup> (Tabela 4). Consequentemente seriam pequenos municípios e fariam parte do Brasil “essencialmente rural”; os demais estariam no “meio-de-campo” entre urbanizado e rural.

**Tabela 4.** População total residente e densidade demográfica nos municípios com população inferior a 50.000 habitantes integrantes da MMS, conforme Censo demográfico de 2010.

Município	População	Densidade hab/km <sup>2</sup>
Amélia Rodrigues	25.190	145,2
Aratuípe	8.599	47,47
Cabaceiras do Paraguaçu	17.327	76,66
Cachoeira	32.026	81,04
Castro Alves	25.408	35,7
Conceição do Almeida	17.889	61,7
Dom Macedo Costa	3.874	45,71
Governador Mangabeira	19.818	186,41
Itanagra	7.598	15,49
Itaparica	20.725	175,58
Jaguaripe	16.467	18,32
Madre de Deus	17.376	539,58
Maragogipe	42.815	97,27
Mata de São João	40.183	63,46
Muniz Ferreira	7.317	66,45
Muritiba	28.899	323,58
Nazaré	27.274	107,47
Pojuca	33.066	113,98
Salinas da Margarida	13.456	89,81
São Félix	14.098	142,11
São Felipe	20.305	98,57
São Francisco do Conde	33.183	126,24
São Sebastião do Passé	42.153	78,3
Sapeaçu	16.585	141,51
Saubara	11.201	68,51
Terra Nova	12.803	64,36
Varzedo	9.109	40,16
Vera Cruz	37.567	125,33

Fonte: Adaptado pelo autor, SIDRA, IBGE, censo demográfico de 2010.

Ao confrontarmos o mesmo universo analisado na Tabela 4 com os critérios oficiais (Tabela 5), verificaremos que apenas 11 municípios, (Cabaceiras do Paraguaçu, Conceição do Almeida, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Itanagra, Jaguaripe, Muniz Ferreira, Salinas da Margarida, São Felipe, Sapeaçu, Varzedo) no ano de 2010, possuíam população majoritariamente rural. É preciso destacar, ainda, que Governador Mangabeira, Salinas da Margarida, São Felipe e Sapeaçu abrigam populações rurais superiores à população urbana e possuem densidades demográficas superiores a 80 hab/km<sup>2</sup>.

**Tabela 5.** Taxa de urbanização e ruralização nos municípios com população inferior a 50.000 habitantes integrantes da Mesorregião Metropolitana de Salvador, conforme demográfico de 2010.

Município	Urbanização	Ruralização
Amélia Rodrigues	79,23%	20,77%
Aratuípe	64,11%	35,89%
Cabaceiras do Paraguaçu	26,80%	73,20%
Cachoeira	51,17%	48,83%
Castro Alves	61,74%	38,26%
Conceição do Almeida	44,31%	55,69%
Dom Macedo Costa	45,46%	54,54%
Governador Mangabeira	37,43%	62,57%
Itanagra	30,63%	69,37%
Itaparica	100,00%	0,00%
Jaguaripe	32,17%	67,83%
Madre de Deus	97,00%	3,00%
Maragogipe	58,61%	41,39%
Mata de São João	74,22%	25,78%
Muniz Ferreira	46,39%	53,61%
Muritiba	62,42%	37,58%
Nazaré	83,83%	16,17%
Pojuca	85,82%	14,18%
Salinas da Margarida	44,29%	55,71%
São Félix	65,72%	34,28%
São Felipe	48,36%	51,64%
São Francisco do Conde	82,55%	17,45%
São Sebastião do Passé	78,55%	21,45%
Sapeaçu	48,74%	51,26%
Saubara	97,74%	2,26%
Terra Nova	89,73%	10,27%
Varzedo	36,93%	63,07%
Vera Cruz	93,82%	6,18%

Fonte: Adaptado pelo autor, SIDRA, IBGE, censo demográfico de 2010

Contudo, os critérios de Veiga, assim como os já apresentados aqui, são alvos de várias críticas, principalmente se compreendermos que as definições citadas se apresentam de forma independente das relações que se estabelecem no espaço em questão (BERNADELLI, 2006), conforme observaremos a seguir.

### ALÉM DOS SINÔNIMOS E DA QUANTIFICAÇÃO

Muitos estudiosos têm procurado deslindar os conteúdos do que seria ou viria a ser campo, cidade, rural e urbano e seus significados na formação das sociedades, e não seria muito remoto lembrar a obra *Utopia*, do inglês Thomas Morus, publicada em 1516. Contudo, a problemática continua contemporânea através de pesquisadores das ciências sociais e humanas como José Eli da Veiga, Ricardo Abramovay, Maria José Carneiro, Roberto José Moreira, entre outros e para ficar apenas com autores brasileiros. Comentaremos a discussão a partir de alguns deles.

Uma das principais críticas a Veiga (2002) é que o critério demográfico, bem como o critério populacional e as definições legais, não consideram o modo de vida das populações. Para Nunes (2009), Veiga (2002) não leva em conta relações sociais. Nunes compreende que urbano, cidade, campo e rural não são sinônimos; o urbano e o rural passam a ser compreendidos como um conceito que ultrapassa o limite físico da cidade ou do campo.

Endlich (2006) considera que a análise demográfica, bem como outros indicadores, não contempla os modos de vida das populações; outra recorrente crítica mostra que os vazios e concentrações demográficas, também não são expressos na abordagem proposta por Veiga (2002). Retomando a já mencionada concepção anarquista inspirada em Feyerabend (1977), seria um erro considerar a realidade como um conjunto de regras universais.

Considerando as dimensões sociais e culturais, nos aproximaremos dos pensamentos de Milton Santos (1993 e 2004), que considera o campo

e a cidade o rural e o urbano como relações complexas; tal compreensão é retratada por Locatel (2013):

Para Santos, tradicional separação entre um Brasil rural e um Brasil urbano passou a não mais contemplar a atual realidade. Rural e urbano não podem ser divididos, como se fossem duas realidades isoladas entre si e independentes. São partes integrantes de um todo e tais partes constantemente mantêm relações entre si. Todavia, o fato de apresentarem aspectos que os tornam comuns, não os transformam em um todo homogêneo (LOCATEL, 2013; p. 89).

Considerar o critério populacional como fizeram diversos países, autores e as Nações Unidas ou, ainda, considerar qualquer outro critério

quantitativo, como faz Veiga, cria uma generalização perigosa. Para Santos (2004), algumas terminologias só têm valor quando consideramos um país como uma unidade isolada, o que não faz sentido com a globalização, visto que o mundo está articulado dentro de uma lógica global, e por isso ele prefere adotar terminologias mais qualitativas como: metrópole, cidade intermediária e cidade local.

Neste sentido, a ideia de considerar rural e urbano sinônimos de campo e cidade perde força e abre espaço para a existência do rural nas cidades e do urbano no campo, e tal proximidade entre o rural e o urbano encontra o ápice nos municípios pequenos. Isso fica evidente ao consideramos o Quadro 1, que faz a síntese da Tipologia dos Municípios Brasileiros, adotado no Plano Nacional de Habitação, possuindo uma abordagem mais qualitativa.

**Quadro 1.** Síntese da Tipologia de Municípios adotada no PlanHab.

<b>Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes</b>	A - Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo B – Regiões metropolitanas e principais aglomerados e capitais do Centro-Sul C - Regiões metropolitanas e principais aglomerados e capitais prósperas do Norte e Nordeste D - Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul E - Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste
<b>Municípios com população entre 20 e 100 mil hab</b>	F - Centros urbanos em espaços rurais prósperos G - Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo H - Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
<b>Municípios com população com menos de 20 mil hab</b>	I - Pequenas cidades em espaços rurais prósperos J - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo K - Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo

Fonte: Ministério das Cidades (2008, p. 11).

Ao considerarmos as tipologias apresentadas no quadro, veremos uma abordagem que, embora utilize o critério populacional, oferece uma abordagem qualitativa. Ao aplicarmos essas tipologias aos municípios da MMS utilizados nos exemplos anteriores, verificamos que todos possuem o rural e o urbano em seu espaço. Presentes nas suas cidades, estes ambientes heterogêneos retratam o que ocorre nos pequenos municípios e, conforme Abramovay (2000, p. 21), “o importante não é apenas saber se um distrito censitário é rural ou urbano, mas qual é a dinâmica de uma certa região, sem que sua aglomeração urbana seja isolada de seu entorno.”

Considerar rural e urbano como construções sociais nos leva a aceitar que as classificações legais que definem cidade, como a que consta no Decreto-Lei nº 311 de 2 de março 1938, bem como as generalizações metodológicas usuais, têm validade

restrita frente à diversidade de configurações socioespaciais brasileiras. Do mesmo modo, considerar conceitualmente cidade e município como sinônimos tem validade restrita a situações específicas, sob pena de, a partir da produção de dados estatísticos para o planejamento, recairmos na tentativa de urbanização do rural ao tratar cidade – urbano e campo – rural também como sinônimo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pequenos municípios possuem ambientes heterogêneos distante da realidade, muitas vezes, homogênea dos dados estatísticos e das políticas públicas estritamente urbanas. Ao considerarmos a cidade como local de exclusividade da vida urbana, poderemos ter a impressão de que muitos dos municípios brasileiros com pequenas populações não possuem cidades ou vida urbana e por isso não



deveriam ser alvo de políticas urbanas. Ao considerarmos o outro extremo, poderemos conduzir/induzir a uma “hiper-urbanidade” visando um ideal de urbanização do rural. Contudo, ao entendermos rural e urbano como indissociáveis no ambiente dos pequenos municípios, que ultrapassam a barreira espacial da cidade e do campo, compreenderemos que os pequenos municípios são ambientes complexos onde existe uma malha urbana, bem como existem espaços rurais que interagem entre si.

Ao analisarmos as diversas concepções legais de cidades, fica evidente que é inadequado a adoção das políticas prevista no Estatuto da Cidade, por parte dos municípios com mais de 20 mil habitantes, visto que se trata de uma política urbana pensada para a cidade, o que pode gerar distorções e conflitos com a realidade. Portanto, é preciso observar a pequena cidade a partir das suas próprias relações e, a partir desta concepção, será possível formular políticas públicas mais eficazes e que valorizem as relações heterogêneas entre o mundo urbano e o mundo rural.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Funcões e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BERNADELLI, Maria Lúcia Falconi Da Hora. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. In: SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. (orgs) **Cidade e Campo: Relações e Contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

BITOUN, JAN. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão In: Bitoun, Jan. Miranda, Livia (org.). **Desenvolvimento e cidades no Brasil contribuições para o debate sobre as políticas territórios** Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BRASIL. Estatuto da cidade. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001** que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Decreto-Lei n. 311, de 2 de março de 1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências.

Secretaria de Informação Legislativa Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=32235>> Acesso em 20 nov 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades; Universidade Federal de Pernambuco; Fase; Observatório Pernambuco de Políticas Públicas (2005) **Sistema Nacional de Informações das Cidades: Classificação (Tipologia das Cidades Brasileiras)**. Relatório Final. Recife: MCidades; UFPE; FASE; Observatório Pernambuco de Políticas Públicas

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.257**, 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182-183, da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)> Acesso em 20 mar.2014.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. **Cidade e Campo: Relações e Contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

FARIA, Vilmar E. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estruturado emprego: a experiência brasileira do súltimos 30 anos. In: ALMEIDA, Maria Hermínia T.de (Org). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FERNANDES, Edesio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. In: CARVALHO C. S., ROSSBACH, A. (org). *O estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p55 -70

FEYERABEND, P. **Contra o método**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1977.

GUERREIRO, Evandro Prestes. **Aprendizagem Espontânea e Infoinclusão Social**. In: Cidade Digital - Infoinclusão social e tecnologia em rede. São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Banco de Dados Agregados. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

KUHN, T. S.; **The Structure of Scientific Revolutions**, University of Chicago Press, Chicago, 1962.

LENCIONI, Sandra. Algumas observações sobre a construção de conceitos e os conceitos de cidade e urbano. In: SAQUET, M.A ET all (orgs). **Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

LOCATEL, C. Donizete. **Da Dicotomia Rural-Urbano À Urbanização do Território no Brasil** Disponível em

<<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/1176/498>> Acesso: 15 dez 2014-12-15

LOPES. D. Cidades pequenas são urbanas? O urbano possível. In: Bahia Analise & Dados. SEI, v. 19, n. 2, p. 395-412, jul/set, 2009.

MALUF, Renato S.. Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba. Em: SANTORO, P. e PINHEIRO, E. (orgs.). **O Planejamento do município e o território rural**. São Paulo, Instituto Polis, 2004.

NUNES, Carla Cristiane. **Campo, cidade, urbano e rural: categorias e representações**. Disponível em <<http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completos/Carla%20Cristiane%20Nunes.pdf>> Acesso: 15 dez 2014-12-15

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2. Ed. São Paulo: Hucitec, 1993. 157 pDisponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br>>. Acesso em: 10 de out. 2005.

\_\_\_\_\_. **O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Tradução de Myrna T. Rego Viana. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

UNITED NATIONS SECRETARIAT.**Reviw of United Nations Demographic Yearbook System: collection and dissemination of cities data**.New York, 2003. Disponível em <[http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/DYB\\_1103/docs/no\\_15.pdf](http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/DYB_1103/docs/no_15.pdf)> Acesso 01 dez 2014.

VEIGA, José Eli. **Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula**.Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: **Giarracca N. ¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires (AR): CLACSO; 2001. p. 31-44.

\_\_\_\_\_. Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural. Estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco. In: WANDERLEY, MNB. **O mundo rural como um espaço de vida**. RDS, UFRGS Editora, 2009. p 311 a 327.