

FUNÇÕES DOS PEQUENOS NÚCLEOS URBANOS NA REDE URBANA BRASILEIRA E IMPLICAÇÕES ÀS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANO-TERRITORIAIS

Selena Duarte Lage e Lage ¹ 

Destaques:

- Os municípios com população até vinte mil habitantes precisam ser considerados pela política urbana.
- A função principal dos núcleos urbanos brasileiros com população até vinte mil habitantes é de gestão pública.
- Os núcleos urbanos brasileiros de até vinte mil habitantes continuam inseridos numa estrutura verticalizada de rede urbana.
- O planejamento e gestão urbano-territoriais dos municípios de pequeno porte populacional deve extrapolar o âmbito municipal.

Resumo: Este artigo tem como foco os núcleos urbanos de até vinte mil habitantes, que somam 70% das sedes municipais brasileiras. Parte-se do pressuposto que estes núcleos precisam ser considerados pela política urbana, especialmente se levarmos em conta a rede urbana regional e nacional. Objetiva-se verificar as funções destas pequenas cidades na rede urbana brasileira contemporânea, dialogando com a discussão de Roberto Lobato Corrêa sobre as possibilidades de “refuncionalização” frente aos processos de globalização. Para tanto, são utilizados dados estatísticos disponibilizados em publicações recentes do IBGE e da Rede Observatório das Metrôpoles. A partir da investigação, vislumbram-se implicações para as políticas de planejamento e gestão urbano-territoriais que enfoquem os municípios de pequeno porte populacional. Conclui-se que a função preponderante destes núcleos é a gestão local do amplo e diverso território brasileiro e que, uma vez inseridos na rede urbana a partir de uma estrutura predominantemente verticalizada, seus municípios necessitam de um planejamento urbano-territorial que extrapole o âmbito municipal.

Palavras-chave: Pequenas cidades; Municípios de pequeno porte populacional; Planejamento urbano-territorial; Política urbana; Rede urbana.

FUNCTIONS OF THE SMALL URBAN CENTERS IN THE BRAZILIAN URBAN NETWORK AND IMPLICATIONS FOR URBAN-TERRITORIAL PLANNING AND MANAGEMENT POLICIES

Abstract: This study focuses on urban centers with up to twenty thousand inhabitants, which account for 70% of Brazilian urban centers. It is assumed that these centers need to be considered by urban policy, especially if we take into account the regional and national urban network. The study also aims at verifying the functions of these small cities in the contemporary Brazilian urban network, corroborating Roberto Lobato Corrêa's discussion on the possibilities of "repurposing" against globalization processes. Therefore, statistical data available in recent publications by the IBGE and the Rede Observatório das Metrôpoles are used. Based on this investigation, implications for urban-territorial planning and management policies that focus on

¹ Doutoranda em Arquitetura, Tecnologia e Cidade pela Universidade Estadual de Campinas - FEC/UNICAMP. E-mail: selenalage@yahoo.com.br

small-population municipalities can be surmised. It is concluded that the predominant function of urban centers with up to twenty thousand inhabitants is the local management of the vast and diverse Brazilian territory and, once inserted in a predominantly vertical urban network, their municipalities need an urban–territorial planning that goes beyond the municipal scope.

Keywords: Small towns; Small-population municipalities; Urban-territorial planning; Urban policy; Urban network.

FUNCIÓNES DE LOS PEQUEÑOS NÚCLEOS URBANOS EN LA RED URBANA BRASILEÑA E IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANO-TERRITORIAL

Resumen: Este artículo se centra en los centros urbanos de hasta veinte mil habitantes, que representan el 70% de las sedes municipales brasileñas. Se asume que estos centros deben ser considerados por la política urbana, especialmente si tomamos en cuenta la red urbana regional y nacional. El objetivo es verificar las funciones de estas pequeñas ciudades en la red urbana brasileña contemporánea, dialogando con la discusión de Roberto Lobato Corrêa sobre las posibilidades de "refuncionalización" frente a los procesos de globalización. Para ello, se utilizan los datos estadísticos disponibles en publicaciones recientes del IBGE y Rede Observatório das Metrôpoles. A partir de esta investigación, se pueden ver implicaciones para las políticas de planificación y gestión urbano-territorial que se enfocan en municipios con poca población. Se concluye que la función preponderante de estos núcleos es la gestión local del vasto y diverso territorio brasileño y que, una vez insertados en la red urbana desde una estructura predominantemente vertical, sus municipios necesitan una planificación urbanístico-territorial que vaya más allá del ámbito municipal.

Palabras clave: Pequeñas ciudades; Municipios de pequeña población; Planificación urbano-territorial; Política urbana; Red urbana.

INTRODUÇÃO

Aproximadamente 70% dos municípios brasileiros têm menos de vinte mil habitantes, onde vivem pouco mais de 17% da nossa população (IBGE, 2010). De modo geral, estes municípios apresentam pequenos núcleos urbanos mergulhados em um universo rural. Por tal razão, têm sido desconsiderados pela política urbana brasileira, uma vez que o capítulo “Da Política Urbana” da Constituição de 1988 (Capítulo II do Título VII) e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) desobriga-os a elaborar Plano Diretor (salvo casos específicos)², ainda que a Lei tenha estendido a abrangência dos planos

²A Lei nº10.257/2001 (Estatuto da Cidade) ampliou a gama de municípios obrigados a elaborar Plano Diretor, incluindo aqueles com menos de 20 mil habitantes caso sejam integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, ou que estejam inseridos em áreas de especial interesse turístico ou de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental, ou, ainda, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento e edificação compulsórios. Posteriormente, a Lei nº 12.608/ 2012 também incluiu na obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor as cidades inseridas no Cadastro Nacional de

diretores para todo o território dos municípios, ou seja, suas áreas urbanas e rurais (BRASIL, 2001).

Este trabalho parte do pressuposto de que os municípios com menos de vinte mil habitantes e suas respectivas sedes precisam ser considerados pela política urbana, especialmente se levarmos em conta a rede urbana regional e nacional. Isso porque, além da importância destes municípios para a segurança alimentar dos centros urbanos (pequenos e grandes), os municípios de pequeno porte populacional podem exercer significativa atuação para a minimização ou até mesmo inversão dos processos migratórios rumo às grandes cidades, equilibrando a dinâmica regional/nacional de distribuição de bens, serviços e pessoas. Ademais, informa-nos Roberto Lobato Corrêa (2006a) que no mundo globalizado cada centro, por minúsculo que seja, participa de um ou mais circuitos espaciais de produção, seja produzindo, distribuindo ou apenas consumindo bens, serviços e informações. Dessa forma, também as pequenas cidades brasileiras vêm sendo impactadas pelos processos da globalização.

Segundo Corrêa (2006a), a rede urbana é afetada nos processos da globalização tanto pela criação de novos núcleos urbanos como pela “refuncionalização” dos centros preexistentes, isto é, eles passam a exercer novas funções. Este trabalho tem como objetivo verificar as funções dos núcleos urbanos com população inferior a vinte mil habitantes na rede urbana brasileira contemporânea, principalmente no que se refere às duas possibilidades de “refuncionalização” discutidas por Corrêa (2006a) para as cidades pequenas, quais sejam: a transformação em local de força de trabalho engajada no campo; e a especialização produtiva. A partir desta investigação, pretende-se vislumbrar implicações para as políticas de planejamento e gestão urbano-territorial com foco nos municípios de pequeno porte populacional.

Para tanto, foram utilizados dados estatísticos provenientes do IBGE (2010, 2017, 2020) e do trabalho “Tipologia das Cidades Brasileiras” (BITOUN e MIRANDA, 2009)³, os quais abarcam todas as cidades/municípios do território

Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos, independentemente do tamanho populacional (BRASIL, 2001, 2012).

³ A Tipologia das Cidades Brasileiras foi apresentada em 2005 ao Conselho Nacional das Cidades e, em 2008, foi publicada pelo Ministério das Cidades. A publicação de 2009, a que se

brasileiro. Sempre que possível, os dados foram sistematizados por macrorregião do País (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste), visando verificar especificidades regionais.

Na estruturação do artigo, primeiramente foram descritas algumas características da urbanização brasileira a partir da década de 1980. Na sequência apresenta-se a investigação sobre as funções atuais dos núcleos urbanos brasileiros com população inferior a vinte mil habitantes a partir do cruzamento e sistematização dos dados estatísticos. Por fim, nas Conclusões, infere-se sobre a função preponderante destes núcleos urbanos na rede urbana brasileira contemporânea e apresentam-se apontamentos relacionados às políticas de planejamento e gestão urbano-territoriais voltadas aos municípios de pequeno porte populacional.

A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA PÓS-1980

Segundo dados do último Censo Demográfico (IBGE, 2010), o Brasil tem 5565 municípios⁴. A Tabela 1, referente ao período 1980-2010, mostra a tendência de concentração da população brasileira nas grandes cidades: enquanto as classes de municípios abaixo de vinte mil habitantes e entre vinte mil e cem mil habitantes perderam população no período, os municípios acima de cem mil habitantes tiveram crescimento populacional.

Tabela 1 - Percentagem dos municípios e da população residente por classe de tamanho populacional – 1980, 1991, 2000 e 2010

Municípios por classe de tamanho	1980		1991		2000		2010		1980-2010	
	Mun.	Pop.	Mun.	Pop.	Mun.	Pop.	Mun.	Pop.	Mun.	Pop.

refere este trabalho, foi realizada pela Rede Observatório das Metrôpoles, constituindo o segundo volume da coleção “Conjuntura Urbana”.

⁴ Os dados atuais (2021) do IBGE citam um total de 5570 municípios, cinco a mais em relação ao Censo de 2010. Conforme disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>, acesso em 5 set. 2021.

Funções dos pequenos núcleos urbanos na rede urbana brasileira e implicações às políticas de planejamento e gestão urbano-territoriais

populacional										
Abaixo de 20 mil hab.	68,58	20,9	68,89	19,53	73,07	19,77	70,33	17,12	+1,75	-3,78
De 20.001 a 100 mil hab.	27,86	35,22	26,94	32,25	22,86	29,25	24,58	28,13	-3,28	-7,09
De 100.001 a 500 mil hab.	3,11	19,51	3,61	21,83	3,50	23,34	4,40	25,46	+1,29	+5,95
Acima de 500 mil hab.	0,45	24,37	0,56	26,39	0,56	27,64	0,68	29,29	+0,23	+4,92

Fonte: IBGE, 1980, 1991, 2000 e 2010.

No entanto, simultaneamente ao processo de concentração socioespacial, também se verifica no período 1980-2010 tendência à dispersão. Esta tendência é constatada pelo aumento do número de municípios, uma vez que foram criados 1574 novos municípios no período (IBGE, 2010).

Verifica-se pela Tabela 1 que, à exceção dos municípios de 20.001 a 100 mil habitantes, houve aumento do quantitativo de municípios das demais classes de tamanho populacional, sendo que a classe abaixo de 20 mil habitantes foi a que teve o maior aumento proporcional.

Em relação à distribuição espacial da população brasileira, os censos demográficos desde 1980 revelam um processo de interiorização, com uma porcentagem crescente de municípios e de população vivendo nas regiões Norte e Centro-Oeste, enquanto decresceram as porcentagens referentes à população residente nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, conforme mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Percentagem dos municípios e da população residente por Macrorregião do Brasil – 1980, 1991, 2000 e 2010

Grandes Regiões	1980		1991		2000		2010	
	Mun.	Pop.	Mun.	Pop.	Mun.	Pop.	Mun.	Pop.
Norte	5,09	5,59	6,64	6,98	8,15	7,60	8,07	8,32
Nordeste	34,45	29,24	33,60	28,91	32,45	28,12	32,24	27,83
Sudeste	35,33	43,40	31,89	42,65	30,25	42,63	29,97	42,13
Sul	18,02	16,00	19,44	15,05	21,05	14,79	21,35	14,36
Centro-Oeste	7,12	5,78	8,44	6,41	8,10	6,85	8,37	7,37

Fonte: IBGE, 1980, 1991, 2000 e 2010.

A dispersão socioespacial verificada no período 1980-2010 é consequência dos processos de integração do território e de desconcentração produtiva ocorrida no País a partir da década de 1970. A integração do território

e, por conseguinte, do mercado nacional se deu pela construção de novas rodovias e implementações de políticas de ocupação territorial e desenvolvimento regional desde a década de 1930 (principalmente desde 1960), o que possibilitou a articulação nacional relacionada à produção industrial a partir da década de 1970 (CANO, 2008).

Esses processos acarretaram o avanço da urbanização pelo Brasil, tanto nos espaços já consolidados de ocupação quanto nas novas fronteiras de ocupação. O avanço da urbanização tem se dado em duas frentes: 1) Pela expansão territorial do tipo urbano, através do crescimento das cidades existentes ou criação de novas cidades; 2) Pelo aumento da população residente em área urbana, que hoje ultrapassa 84% da população total do Brasil, conforme dados do Censo de 2010 (IBGE, 2010).

Segundo Corrêa (2006a), o crescimento das cidades existentes ou a criação de novas cidades ocorre quando há expansão das fronteiras de ocupação e das fronteiras de modernização (em áreas já ocupadas) porque são geradas novas demandas por bens, serviços e mão de obra. No processo de incorporação das fronteiras, núcleos urbanos existentes se expandem e se adensam e novos núcleos são criados tanto pelo Estado (como aqueles criados pelo INCRA), como por empresas (as “*company towns*”) ou nascem espontaneamente (a partir de aglomerações de “peões” ou de comerciantes, por exemplo). Dessa forma, a interiorização da população brasileira acarretou o surgimento de novos núcleos urbanos bem como o crescimento dos núcleos existentes no Norte e Centro-Oeste do País.

Além disso, a inexistência de critérios em âmbito federal para a criação de novos municípios e as regras de transferência das receitas federais pós Constituição de 1988, especialmente de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), incentivaram a proliferação de novas unidades municipais, a maioria deles bastantes dependentes das transferências federais e estaduais (AFFONSO, 1996).

Embora haja controvérsias sobre a proliferação de municípios de pequeno porte nas últimas décadas, deve-se ressaltar que a criação de novos municípios pós-1980 também está relacionada à redistribuição espacial da produção industrial e da população brasileira pelo território nacional.

Bremaeker (1991 apud FAVERO, 2012) identificou entre os principais motivos de instalação de novos municípios brasileiros entre 1980 e 1991: o descaso da administração do município de origem; a existência de forte atividade econômica local; e a grande extensão territorial do município de origem. Atualmente, enquanto os municípios das regiões Sul e Sudeste do País têm um tamanho médio de cerca de 500 km², os municípios da Região Centro-Oeste apresentam tamanho médio de 3400 km² e os da Região Norte de 8500 km², aproximadamente (IBGE, 2010) ⁵. Estes vastos territórios municipais demandam da população local longos percursos para acesso a bens e serviços básicos, o que justificaria a criação de novos municípios/sedes municipais visando a minimizar a ausência dos serviços públicos em localidades remotas.

No que se refere à expansão da urbanização pelo crescimento da população que vive em áreas urbanas, importa mencionar que o cálculo da taxa de urbanização no Brasil é tema polêmico porque embasado em limites territoriais puramente político-administrativos⁶. De qualquer forma, Santos (1993) argumenta sobre o fato de que a modernização das atividades agrícolas, ocorrida no País a partir principalmente da década de 1960, repercutiu em maior demanda por serviços e mão de obra de caráter urbano, como serviços financeiros, profissionais técnicos e especializados etc. Isto e mais a expansão territorial da urbanização fez com que houvesse uma importante desconcentração dos serviços urbanos, pelo menos dos mais comuns.

Ao mesmo tempo, a modernização do campo é uma das causas da perda de população dos municípios de pequeno porte populacional, pois as cidades desses municípios geralmente não oferecem atrativos, especialmente empregos, aos trabalhadores exonerados do campo, que então migram em busca de oportunidades (MOURA, 2009). Isso demonstra que a desconcentração da produção industrial e dos serviços urbanos ocorrida no Brasil foi relativa, beneficiando principalmente os municípios acima de cem mil habitantes,

⁵ O cálculo foi obtido dividindo-se o território total das macrorregiões pelo número de municípios nelas existentes, conforme dados do Censo Demográfico de 2010.

⁶ No Brasil, são oficialmente consideradas áreas urbanas aquelas inseridas em perímetros urbanos definidos por legislação municipal, sendo rural a área situada fora dos perímetros urbanos.

enquanto aqueles abaixo de cem mil habitantes têm perdido população (vide Tabela 1).

Em verdade, as transformações pós-1980 repercutiram no padrão de migração da população brasileira. O avanço da urbanização intensificou as migrações do tipo urbano-urbano, em contraposição à migração rural-urbana majoritária no País até 1980, e expandiram-se as áreas de absorção migratória (BAENINGER, 2000). Afirma Baeninger (2000) que, apesar dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Distrito Federal ainda canalizarem fluxos migratórios de longa distância (inter-regionais), estes fluxos se reduziram, consolidando-se novos polos de absorção em âmbito intra-regional, mesmo em “espaços perdedores” em âmbito nacional.

Os novos padrões de migração e distribuição da nossa população estão relacionados não apenas a dinâmicas internas, mas a processos mundiais de reestruturação produtiva e avanço das redes (físicas e virtuais) de comunicação. De acordo com Corrêa (2006c), a inserção do Brasil nos processos de globalização, aliada à integração nacional, gerou maior complexidade da rede urbana brasileira, traduzida pela criação de novos núcleos urbanos, pela crescente complexidade funcional dos centros urbanos, pela crescente articulação entre centros e regiões e pela complexificação dos padrões espaciais. Estas transformações vêm afetando todos os centros urbanos, mesmo os mais diminutos.

FUNÇÕES DOS NÚCLEOS URBANOS COM POPULAÇÃO INFERIOR A 20 HABITANTES

De acordo com o último Censo Demográfico, o Brasil tem 3914 municípios com menos de vinte mil habitantes, sendo esta classe de municípios maioria em todas as macrorregiões do País (IBGE, 2010). A Tabela 3 (a seguir) mostra, para o Brasil e cada uma das cinco macrorregiões, a quantidade destes municípios (absoluta e proporcional ao total), bem como sua população (absoluta e proporcional ao total).

Corrêa (2006a) informa que, em todo o mundo, a grande ocorrência de pequenos centros urbanos deriva de uma necessária economia de mercado, ainda que fundamentada em uma mínima divisão territorial do trabalho. O

autor argumenta que a quantidade e o distanciamento dos centros urbanos estão relacionados à demanda por bens e serviços e, portanto, são consequência das densidades demográficas associadas às estruturas agrárias (quanto maior a densidade demográfica, maior a demanda por bens e serviços) e da mobilidade espacial da população (quanto menor a mobilidade, menor o alcance espacial para acesso aos bens e serviços). Por conseguinte, a distribuição espacial desses centros vai refletir nas funções desempenhadas por eles local e regionalmente.

Tabela 3 – Municípios e população em números absolutos e percentagem – 2010

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Mun. - 20 mil hab.		Pop. Total	Pop. Mun. - 20 mil hab.	
		N.	%		N.	%
Brasil	5.565	3.914	70,33	190.755.799	32.660.247	17,12
Norte	449	275	61,25	15.864.454	2.428.378	15,31
Nordeste	1.794	1.195	66,61	53.081.950	11.861.481	22,35
Sudeste	1.668	1.145	68,65	80.364.410	9.108.016	11,33
Sul	1.188	940	79,12	27.386.891	6.483.516	23,67
Centro-Oeste	466	359	77,04	14.058.094	2.778.856	19,77

Fonte: IBGE, 2010.

Corrêa (2006b) defende a tese da coexistência no Brasil da virada do século XX para o século XXI de três formações espaciais distintas, que acarretariam diferentes configurações de redes urbanas: 1) uma formação fundada na grande propriedade rural; 2) outra na pequena propriedade rural dos imigrantes europeus; e 3) a chamada formação espacial de fronteira. A primeira caracteriza-se por uma menor densidade de centros quando comparada à rede urbana da segunda, uma vez que uma estrutura fundiária calcada em grandes propriedades tende a gerar maior espaçamento entre os centros que aquela calcada em pequenas propriedades, configurando uma situação de drenagem da renda fundiária rural por poucas e principais cidades. A segunda caracteriza-se por uma distribuição mais equitativa da demanda e do consumo e, por isso, apresenta uma hierarquia dos centros urbanos mais equilibrada. Já a terceira é marcada pela transitoriedade, ou seja, ainda está em constituição, podendo instalar-se uma ou outra das formações espaciais supramencionadas.

Como exemplo da primeira formação, podemos considerar as regiões Nordeste e Sudeste, herdeiras dos latifúndios ainda da época colonial (embora ambas as regiões possam ser subdivididas em porções com históricos de ocupação diferenciados). Como explicitado na Tabela 3, estas regiões apresentam menor proporção de municípios com população abaixo de vinte mil habitantes que a média nacional. A Região Sul seria o exemplo da segunda formação, apresentando a maior quantidade relativa de municípios com população abaixo de vinte mil habitantes de todas as regiões.

As regiões Norte e Centro-Oeste podem ser classificadas como formação de fronteira, a despeito de apresentarem quantitativos bem diferentes quanto à proporção de municípios com população abaixo de vinte mil habitantes: a Região Centro-Oeste apresenta uma proporção próxima a da Região Sul, e a Região Norte, proporção mais baixa que a Região Nordeste. As duas, porém, têm como similaridade a pequena quantidade total de municípios, apresentando territórios municipais vastíssimos e, portanto, núcleos urbanos bem distantes entre si.

Além da estrutura fundiária, a mobilidade é outro importante fator de influência do número e distanciamento das cidades de pequeno porte e, conseqüentemente, também das funções que desempenham na rede urbana. Uma mobilidade reduzida, associada aos transportes pré-mecânicos, implica uma ampliação do número de pequenos centros de mercado e serviços. No Brasil, assim como em outros países, a difusão do automóvel fez com que muitos pequenos centros perdessem polaridade para centros maiores e mais preparados, mesmo que mais distantes (CORRÊA, 2006a).

Argumenta Corrêa (2006a) que, em muitos casos, a sobrevivência dos pequenos núcleos tem sido efetivada por meio da sua transformação funcional (“refuncionalização”). Segundo o autor, a refuncionalização das pequenas cidades se realiza por meio de duas possibilidades maiores. A primeira diz respeito à perda de centralidade, acompanhada, porém, do desenvolvimento de novas funções não centrais ligadas à produção agrícola, como, por exemplo, a concentração da força de trabalho engajada no campo. Nesse caso, o autor está se referindo à força de trabalho que foi destituída dos meios de produção e expulsa do campo no processo de modernização e industrialização da

agricultura. Estes trabalhadores tornam-se residentes das áreas pobres das cidades com ocupações temporárias ora no campo ora na cidade.

Ao mesmo tempo, conforme expôs Santos (1993) ao tratar das cidades locais⁷, a modernização da agricultura também levou para as pequenas cidades profissionais e técnicos especializados que antes viviam nas capitais, como o agrônomo, o veterinário, o bancário, o piloto agrícola, comerciantes especializados etc. Para Santos (1993), na medida em que as atividades agrícolas se modernizam, tornam-se as cidades locais o lócus da regulação do se que faz no campo, porque asseguram os bens e serviços demandados pelo campo. Assim, deixam de ser a “cidade no campo” para se transformarem na “cidade do campo”.

Entretanto, é preciso considerar as diferenças existentes entre as regiões do País. Nas regiões onde a modernização agrícola é inexistente, pontual ou incompleta e os níveis de renda são baixos, as demandas do mundo rural são quantitativamente e qualitativamente menores e, desse modo, a cidade apresenta uma vida de relações próxima do tradicional, ainda atravessada por clara dicotomia rural-urbana (SANTOS, 1993).

O estudo “Tipologia das Cidades Brasileiras” (BITOUN e MIRANDA, 2009) classificou as sedes municipais com população abaixo de vinte mil habitantes a partir de duas variáveis que, de certa forma, tentam mensurar as diferenças de situações colocadas acima. As variáveis utilizadas foram: 1) a proporção da População Economicamente Ativa (PEA) em atividades primárias, indicando em que medida a cidade é um agrupamento de trabalhadores rurais ou se desempenha algumas funções urbanas; e 2) a localização dos municípios em regiões rurais mais ou menos prósperas⁸. Em função dessas variáveis, definiram-se seis tipos de cidade (excluídos os tipos 1, 2, 3 e 4, referentes a cidades pertencentes a aglomerações urbanas): Tipos 14, 16 e 18 com relevantes atividades urbanas (menos de 50% da PEA em atividades primárias), sendo o

⁷ Ressalta-se que o termo “cidades locais” não é sinônimo de cidades pequenas, posto que não está relacionado ao tamanho (físico ou populacional) das cidades, mas sim a uma dimensão urbana mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir apenas às necessidades da atividade primária (SANTOS, 1979).

⁸ Para tanto utilizou-se como ponto de partida os quatro tipos de microrregiões definidos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2003).

Tipo 14 em espaços rurais prósperos, o Tipo 16 em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente, e o Tipo 18 em espaços rurais de pouca densidade econômica; e os tipos 15, 17 e 19 com poucas atividades urbanas (mais de 50% da PEA em atividades primárias), sendo o Tipo 15 em espaços rurais prósperos, o Tipo 17 em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente, e o Tipo 19 em espaços rurais de pouca densidade econômica.

Conforme verificado nas Tabelas 4a e 4b (a seguir), 49% das cidades de municípios brasileiros com população abaixo de vinte mil habitantes apresentam menos de 50% da PEA em atividades primárias (Tipos 14, 16 e 18), e 44,53% destas cidades apresentam mais de 50% da PEA em atividades primárias (Tipos 15, 17 e 19).

Tabela 4a - Tipologia das cidades dos municípios com população até 20 mil habitantes – Tipos 14, 16 e 18

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Tipo 14		Tipo 16		Tipo 18		Tipos 1, 2, 3 e 4 (Aglomerações Urbanas)	
		N.	N.	N.	%	%	%	N.	%
Brasil	3914	634	779	505	12,90	19,90	16,20	148	3,78
Norte	275	13	26	85	30,91	9,45	4,73	0	0,00
Nordeste	1195	0	21	130	10,88	1,76	0,00	13	1,09
Sudeste	1145	284	281	97	8,47	24,54	24,80	50	4,37
Sul	940	282	317	113	12,02	33,72	30,00	85	9,04
Centro-Oeste	359	55	134	80	22,28	37,33	15,32	19	5,29

Fonte: Bitoun & Miranda, 2009.

Tabela 4b – Tipologia das cidades dos municípios com população até 20 mil habitantes – Tipos 15, 17 e 19

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Tipo 15	Tipo 17	Tipo 19	Outra classificação ou Sem classificação
--------------------------	------------	---------	---------	---------	--

Funções dos pequenos núcleos urbanos na rede urbana brasileira e implicações às políticas de planejamento e gestão urbano-territoriais

		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Brasil	3914	298	7,61	614	15,69	831	21,23	85	2,17
Norte	275	0	0,00	114	41,45	32	11,64	4	1,45
Nordeste	1195	0	0,00	313	26,19	698	58,41	20	1,67
Sudeste	1145	208	18,17	144	12,58	76	6,64	5	0,44
Sul	940	79	8,40	19	2,02	12	1,28	33	3,51
Centro-Oeste	359	11	3,06	24	6,69	13	3,62	23	6,41

Fonte: Bitoun & Miranda, 2009.

Especialmente as cidades dos tipos 15 e 17, em espaços rurais prósperos ou de dinamismo recente, podem estar exercendo o papel de concentradoras da força de trabalho engajada no campo a partir da modernização das atividades agrícolas. Estes tipos somam 23,3% das cidades brasileiras com menos de vinte mil habitantes, sendo que o Tipo 15 (em espaços rurais prósperos) concentra-se na Região Sudeste, e o Tipo 17 (em espaços de frágil dinamismo recente) situa-se principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Assim, esta possibilidade de refuncionalização comentada por Corrêa (2006a) ocorre em regiões específicas do Brasil: no Sudeste, de forma mais consolidada, e no Norte e Nordeste mais recentemente.

Chama atenção o fato de a Região Nordeste apresentar 84,6% das cidades com população abaixo de vinte mil habitantes com mais de 50% da PEA em atividades primárias. Porém, como 58,41% destas cidades no Nordeste encontram-se em espaços de baixa densidade econômica (Tipo 19), não configuram como lugares de concentração da força de trabalho expulsa do campo por processos de modernização da produção. Neste caso, parece tratar-se de centros urbanos existentes em função dos espaços rurais, a partir da necessidade de uma economia de mercado, por mais incipiente que seja.

Ressalta-se que a maioria das cidades com população abaixo de vinte mil habitantes apresenta menos de 50% da PEA em atividades primárias (Tipos 14, 16 e 18), classificadas por Bitoun e Miranda (2009) como “cidades com relevantes atividades urbanas”. Estes tipos somam-se aos tipos 1, 2, 3 e 4 (pertencentes a aglomerações urbanas), totalizando 52,78% de cidades com menos de vinte mil habitantes que não podem ser consideradas predominantemente depositárias de força de trabalho das atividades do campo.

O Tipo 14 (em espaços rurais prósperos) e o Tipo 16 (em espaços rurais de frágil dinamismo recente) concentram-se principalmente nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Estas regiões apresentam maior modernização e industrialização das atividades agrícolas, repercutindo em maior peso das atividades secundárias e terciárias sobre a movimentação econômica e social. O Tipo 18 (em espaços rurais de pouca densidade econômica) é encontrado majoritariamente nas regiões Norte e Centro-Oeste, indicando “ilhas” de modernidade e prosperidade em espaços rurais pobres.

A existência de relevantes atividades urbanas nos municípios pressupõe uma maior divisão social do trabalho. A divisão social do trabalho ampliada leva a uma divisão territorial do trabalho ampliada, de modo que as cidades tendem a “especializar-se” em determinadas atividades produtivas e/ou comércios e serviços. Nesse sentido, Corrêa (2006a) coloca que outra possibilidade de refuncionalização dos pequenos núcleos urbanos é a especialização produtiva a partir de novas atividades, induzidas de fora ou criadas internamente. O autor cita como exemplos especializações em máquinas agrícolas, confecções, móveis, bordados e artefatos mecânicos. Também podemos citar o turismo como atividade relevante na inserção singular de municípios de pequeno porte populacional na rede urbana regional e nacional.

Santos (1993, p.52) afirma que “quanto mais intensa a divisão do trabalho numa área, tanto mais cidades surgem e tanto mais diferentes são umas das outras”. Dessa maneira, conforma-se uma rede urbana mais complexa, com articulações horizontais de complementariedade que se sobrepõem a articulações verticais próprias de uma hierarquia urbana do tipo piramidal, qual seja, em que as cidades de mesmo nível necessariamente recorrem às cidades de nível superior em busca de bens e serviços que não têm condições de produzir.

Assim, a especialização produtiva e também aquela relacionada a comércios e serviços tende a ampliar a centralidade dos núcleos urbanos, conferindo-os mais alto grau na hierarquia urbana. No entanto, a Tabela 5, elaborada a partir do estudo “Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2018”

(IBGE, 2020), mostra que no caso dos municípios/arranjos populacionais⁹ de até vinte mil habitantes 96,52% das cidades foram classificadas como “Centro Local”. Esta classificação significa que sua centralidade e atuação não extrapolam os limites do próprio município, podendo até atrair alguma população moradora de outras cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra cidade.

Tabela 5 – Classificação REGIC dos municípios/arranjos populacionais com população até 20 mil habitantes

Brasil e Grandes Regiões	Mun/Arj.po p. Total	Centro Local		Centro de Zona B		Centro de Zona A		Centro Sub-regional B	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Brasil	3445	3325	96,52	112	3,25	6	0,17	2	0,06
Norte	252	247	98,02	10	3,97	0	0	0	0
Nordeste	1110	1083	97,57	21	1,89	1	0,09	0	0
Sudeste	947	918	96,94	29	3,06	0	0	0	0
Sul	827	779	94,20	42	5,08	4	0,48	2	0,24
Centro-Oeste	309	298	96,44	10	3,24	1	0,32	0	0

Fonte: IBGE, 2020.

A elevada proporção de centros locais entre os municípios/arranjos populacionais com população inferior a vinte habitantes é bem similar em todas as macrorregiões do País, indicando que, quanto a esse quesito, as diferenças regionais não interferem. As poucas cidades de até vinte mil habitantes não classificadas como Centro Local foram classificadas como “Centro de Zona” (subclassificadas em “Centro de Zona A” e “Centro de Zona B”) e apenas a Região Sul apresenta duas cidades/arranjos populacionais classificados como Centro Sub-Regional B. A Região Sul é também a que apresenta maior quantitativo de centros de zona (A+B) relativo ao total dos municípios/arranjos populacionais classificados (5,56%), seguida das regiões Norte (3,97%) e Centro-Oeste (3,54%).

⁹ Os arranjos populacionais – que consistem em agrupamentos de dois ou mais municípios – foram utilizados em conjunto com os municípios “isolados” como recorte de análise e exposição dos resultados da REGIC 2018. “Isto se deve ao fato de que a unidade funcional Cidade, objeto do atual estudo, pode vir a ser composta não apenas por um, mas por vários Municípios que são indissociáveis como unidade urbana” (IBGE, 2020, p.13). A adoção do arranjo populacional como unidade de análise explica o número menor, em relação aos demais estudos considerados neste trabalho, do total de cidades com população abaixo de 20 mil habitantes.

A existência de cidades com população abaixo de vinte mil habitantes exercendo função de centros de zona pode estar relacionada à conformação de uma estrutura urbana com articulações horizontais de complementariedade, mas pode também estar vinculada à localização geográfica destas cidades, especificamente seu distanciamento em relação a centros de mais alta hierarquia. O estudo “Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil” (IBGE, 2017) utilizou o tempo de deslocamento para se chegar a núcleos urbanos de mais alta hierarquia (metrópole, capital regional e/ou centro sub-regional) para subclassificar os municípios considerados “predominantemente rurais” e “intermediário”¹⁰ em “adjacentes” ou “remotos”¹¹, conforme mostrado na Tabela 6.

Tabela 6 – Classificação dos municípios com população até 20 mil habitantes

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Urbano		Intermed. Adjacente		Intermed Remoto		Rural Adjacente		Rural Remoto	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Brasil	3914	411	10,50	401	10,25	25	0,64	2795	71,41	282	7,20
Norte	275	9	3,27	20	7,27	12	4,36	143	52,00	91	33,09
Nordeste	1195	51	4,27	91	7,62	3	0,25	957	80,08	93	7,78
Sudeste	1145	202	17,64	180	15,72	2	0,17	738	64,45	23	2,01
Sul	940	104	11,06	77	8,19	1	0,11	756	80,43	2	0,21
Centro-Oeste	359	45	12,53	33	9,19	7	1,95	201	55,99	73	20,33

Fonte: IBGE, 2017.

A Tabela 6 expõe que 37,45% dos municípios abaixo de vinte mil habitantes do Norte e 22,28% desses municípios no Centro-Oeste foram classificados como “remotos” (“intermediários” ou “rurais”), o que é um fator relevante para que algumas destas cidades exerçam o papel de centros de zona na sua região de entorno. Já no caso da Região Sul, em que são poucos os municípios com população inferior a vinte mil habitantes classificados como

¹⁰ Para classificação dos municípios em “predominantemente urbanos”, “intermediários” ou “rurais” utilizou-se como critério a densidade de ocupação – a população em áreas de ocupação densa e a proporção da população em áreas de ocupação densa em relação à população total (IBGE, 2017).

¹¹ Foram classificados como remotos os municípios que estão a uma distância relativa (calculada em tempo de deslocamento) acima da média nacional, simultaneamente, em relação a maiores hierarquias do REGIC mais próximas (metrópole, capital regional, centro sub-regional). Foram classificados como adjacentes aqueles cuja distância é igual ou inferior à média nacional em relação a pelo menos um dos centros REGIC considerados (IBGE, 2017).

“remotos” (0,32%), a classificação hierárquica mais alta insinua um quadro de rede urbana com articulações horizontais.

Além disso, deve-se ressaltar que as especializações produtivas podem não estar, senão remotamente, associadas às atividades regionais. Nestes casos, trata-se de atividades industriais instaladas nos municípios em razão de fatores locacionais positivos, como a existência de recursos naturais necessários à atividade produtiva, por exemplo. Conforme observa Corrêa (2006a), as atividades produtivas dissociadas da produção agrícola regional, mesmo que especializadas, não geram uma relação de complementaridade na rede urbana, pois muitas vezes estão vinculadas e mantêm relações com centros localizados a longas distâncias (no âmbito nacional ou internacional). De acordo com o autor, na medida em que são dissociadas da produção agrícola da hinterlândia, as cidades onde se inserem permanecem “cidades no campo”, ou seja, não participam, agregam ou são agregadas pelo processo produtivo. Este pode ser o caso das pequenas cidades em espaços prósperos e com relevantes atividades urbanas consideradas remotas, encontradas, principalmente, na Região Norte. Em sentido inverso, verificamos municípios sem atividades econômicas relevantes, mas com uma forte inter-relação de âmbito regional, sobretudo na Região Nordeste. Nesta região 69,29% dos municípios com população abaixo de vinte mil habitantes foram classificados como de pouca densidade econômica (vide tabelas 4a e 4b), mas apenas 8,03% deles foram classificados como remotos (vide Tabela 6). Pressupõe-se que esta situação deve-se ao fato de a Região Nordeste ter uma ocupação mais antiga, havendo nela, portanto, maior acúmulo de infraestruturas de circulação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apontam que, no caso dos municípios com população até vinte mil habitantes, mesmo aqueles que se inserem em regiões de maior densidade econômica e/ou possuem cidades com relevantes atividades urbanas, estas não exercem polaridade para além dos limites municipais ou território vizinho imediato. Assim, podemos inferir que, mesmo em face de novas e mais complexas dinâmicas da rede urbana brasileira, a contribuição principal dos núcleos urbanos de até vinte mil habitantes, numa perspectiva de âmbito

nacional, não é da ordem econômica e sim de gestão pública: A função preponderante dos núcleos urbanos destes municípios é a gestão local do amplo e diverso território brasileiro.

Desde a Constituição de 1988, mesmo a menor sede municipal é o núcleo central de função administrativa e de oferecimento dos serviços públicos básicos à população municipal. Isso, além de reforçar a centralidade dos pequenos centros urbanos na sua hinterlândia, atribuiu a eles a importante função de democratização dos serviços públicos e maior participação popular na gestão pública, especialmente através dos conselhos municipais.

No âmbito local, as cidades brasileiras de até vinte mil habitantes funcionam como suporte da vida cotidiana de quase um quinto dos brasileiros. Em relação à articulação destas cidades na rede urbana nacional, os dados mostram que ainda predomina uma estrutura verticalizada (hierarquia urbana do tipo piramidal), sendo tais cidades dependentes daquelas de mais alto nível hierárquico para que sua população tenha acesso a bens e serviços mais complexos e qualificados.

Deve-se ressaltar que sistemas hierarquizados de rede urbana proporcionam uma organização racional de provimento de funções e serviços, não sendo, necessariamente, excludentes. Conforme argumenta Moura (2009), estar em um nível de subordinação na rede urbana não corresponde a estar à margem, desde que as funções básicas permeiem todos os integrantes da rede e as de maior complexidade, localizadas nas centralidades principais, sejam acessáveis por todos.

Nessa perspectiva, importa, sobretudo, proporcionar aos municípios de pequeno porte populacional as condições de responderem pelas funções básicas requeridas por sua população e de viabilizar o acesso às funções de maior complexidade. Ao mesmo tempo, parece-nos profícuo potencializar os indícios de articulações horizontais de complementariedade e cooperação entre estes municípios, de modo a facilitar a promoção de tais condições. Nesse sentido, torna-se imprescindível que o planejamento territorial dos municípios de pequeno porte populacional extrapole o âmbito municipal.

O foco do planejamento urbano-territorial em âmbito municipal é fruto da descentralização político-administrativa consolidada pela Constituição de

1988, quando os municípios ganharam status de ente federativo, com competências e atribuições. O processo de descentralização vivenciado no País vinculou-se ao processo de redemocratização pós-ditadura militar, no bojo do qual se defendia a instância municipal como a mais adequada à participação da sociedade civil e seu controle sobre as políticas públicas. Especialmente a política urbana, que se consolidou no País pela elaboração e implementação dos planos diretores municipais, tem reafirmado esta instância de planejamento e gestão. As discussões referentes à necessidade de articulações de âmbito regional no campo da política urbana, que agregue municípios com interesses e problemas comuns, tem se dado apenas no tratamento das regiões metropolitanas. Essas discussões germinaram o Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015 (Lei nº 13.089/2015). Em que pese às críticas a esta Lei, principalmente relacionadas às dificuldades na sua implementação (a começar pelo pacto federativo constitucional, que não considera instâncias interfederativas), foram estabelecidos princípios, diretrizes e instrumentos para o planejamento e a gestão intergovernamental de arranjos locais extramunicipais, destacando-se entre os instrumentos o plano de desenvolvimento urbano integrado (BRASIL, 2015). As análises dos dados expostos neste trabalho revelam a importância de uma regulamentação similar também para o planejamento e a gestão urbano-territorial dos municípios de pequeno porte populacional

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3), p.3-10, 1996. Disponível em:

http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_01.pdf. Acesso em: 18 set. 2018.

BAENINGER, R. Novos espaços da migração no Brasil: anos 80 e 90. *In*: Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP), 12, 2000, Belo Horizonte. **Anais [...]** Belo Horizonte, 2000.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. (Orgs). **Tipologia das Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e

dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 fev. 2020.

CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: UNESP, 2008.

CORRÊA, R. L. Globalização e Reestruturação da Rede Urbana – Uma Nota sobre as Pequenas Cidades. In: CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a. p.255-273.

CORRÊA, R. L. Rede Urbana e Formação Espacial – Uma Reflexão Considerando o Brasil. In: CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b. p.275-290.

CORRÊA, R. L. Reflexões sobre a Dinâmica Recente da Rede Urbana Brasileira. In: CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006c. p.311-330.

FÁVERO, E. **Desmembramento territorial**: O processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. São Paulo: Biblioteca24horas, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 17 set. 2021.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Sumário Executivo. Brasília: Ministério da Integração Nacional - MI / Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional - SDR; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2003. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>. Acesso em: 15 nov. 2017.

MOURA, R. Qual o papel dos pequenos municípios na escala local do desenvolvimento? In: ENDLICH, A. M.; ROCHA, M. M. (Orgs.). **Pequenas cidades e desenvolvimento local**. Maringá: PGE, 2009. p.15-40.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. **Espaço e Sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979.

Recebido em 23 de Outubro de 2021

Aceito em 15 de Fevereiro de 2022