



GT 05 – O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas Escalas Local e Metropolitana

## **O IMPACTO DE UM BRASIL 87,4% URBANO PARA O DIREITO URBANÍSTICO**

Thais Molon Grotti<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A relevância das políticas públicas de desenvolvimento urbano ficou ainda mais evidente após a divulgação de resultados do último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2022). Os dados apontam para um Brasil mais urbano do que nunca, já que 87,4% de sua população estaria vivendo em áreas urbanas. Entretanto, é importante analisar criticamente a composição desse índice, de modo a reconhecer as tipologias territoriais que estão contempladas dentro da categoria urbana.

Ao apontar para uma grande diversidade de tipologias territoriais categorizadas como urbanas pelo IBGE 2022, esse trabalho aponta também para um desafio a ser enfrentado pelo Direito Urbanístico. Para que sejam efetivas, as atuais políticas públicas de desenvolvimento urbano – formuladas principalmente a partir da realidade das metrópoles e das grandes cidades brasileiras – deveriam acolher essa pluralidade de tipologias e se adequar às suas realidades territoriais.

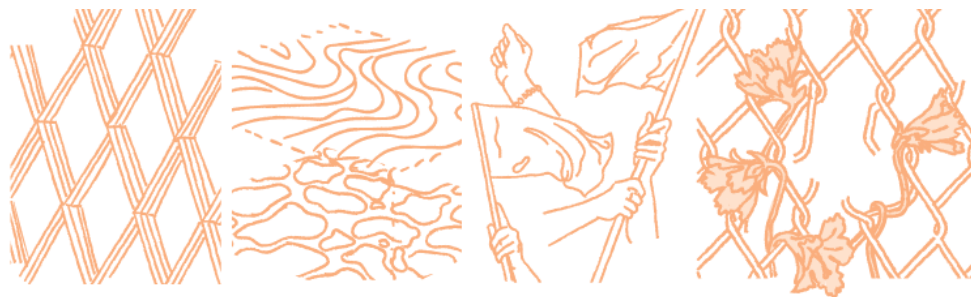
### **2 A PLURALIDADE DO URBANO BRASILEIRO**

#### **2.1 O urbano e o rural nos Censos Demográficos**

A ampliação do fenômeno da urbanização no Brasil, a partir da década de 1930, ensejou a realização de estudos e levantamentos para caracterizar as mudanças que vinham ocorrendo na distribuição da população brasileira sobre o território (IBGE, 2023). Para apoiar essa empreitada, o IBGE foi criado pelo governo federal em 1936 e viria a organizar e

---

<sup>1</sup> Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, FAUUSP, [thais.grotti@alumni.usp.br](mailto:thais.grotti@alumni.usp.br).



operacionalizar o recenseamento demográfico de 1940. Nesse meio-tempo, o mesmo governo editou o Decreto-Lei nº 311/1938 – vigente até os dias de hoje – estabelecendo oficialmente as categorias urbana e rural para o reconhecimento do território brasileiro, as quais foram integralmente adotadas para o Censo de 1940.

Em um contexto de industrialização incipiente e modernização das infraestruturas, a criação da categoria urbana pelo Decreto-Lei nº 311/1938 refletia sua ligação aos conceitos de modernidade e progresso da época. Ela seria composta pelas sedes dos municípios e de seus distritos. Já a categoria rural, que era vista como arcaica e atrasada, carecia de definição legal e era caracterizada por exclusão, abarcando as áreas que não estivessem localizadas em sedes de municípios ou de distritos.

Ao adotar essa categorização do território brasileiro para embasar seus estudos e levantamentos, o IBGE adotou, em última instância, a divisão territorial proposta a partir da organização político-administrativa dos municípios. Consideravam-se urbanas todas aquelas áreas incluídas pelos municípios brasileiros como perímetros urbanos. Nos casos de municípios sem lei de perímetro urbano estabelecida, o instituto elaborava um perímetro para fins estatísticos e o aprovava junto às prefeituras municipais (IBGE, 2023).

Com o passar das décadas, evidenciava-se a insuficiência dessa categorização para retratar a realidade territorial do Brasil. Os escassos critérios, até 2012<sup>2</sup>, sobre quais tipos de áreas poderiam ser enquadradas como urbanas pelos municípios, permitiam a ampliação artificial das áreas urbanas municipais, com fins arrecadatórios (Favareto e Wanderley, 2013). Além disso, as alterações na organização do espaço geográfico e nos movimentos populacionais, provocadas ao longo dos anos por transformações econômicas, políticas, sociais e tecnológicas – especialmente no processo de desindustrialização ocorrido a partir da década de 1980 –, demonstravam a necessidade de ressignificar e complementar os próprios conceitos de rural e urbano adotados no Brasil.

Apesar disso, visando manter a comparabilidade dos dados de diferentes recenseamentos, o IBGE manteve, até o Censo de 2010, a mesma categorização territorial adotada para o Censo de 1940, embasada no Decreto-Lei nº 311/1938. No entanto, o instituto passou a utilizar, a partir do Censo de 1980, o mecanismo das subcategorias para os setores censitários, buscando diferenciar, dentro das duas grandes categorias consolidadas, as diferentes formas de se ocupar o território brasileiro. Para o Censo de 1980, por exemplo, foram criadas duas subcategorias urbanas e duas rurais. No Censo de 2000, eram cinco

---

<sup>2</sup> A Lei Federal nº 12.608/2012 limitou as possibilidades de ampliação dos perímetros urbanos municipais



subcategorias rurais e apenas três urbanas. O Censo de 2020, por sua vez, listou quatro subcategorias rurais e manteve três subcategorias urbanas.

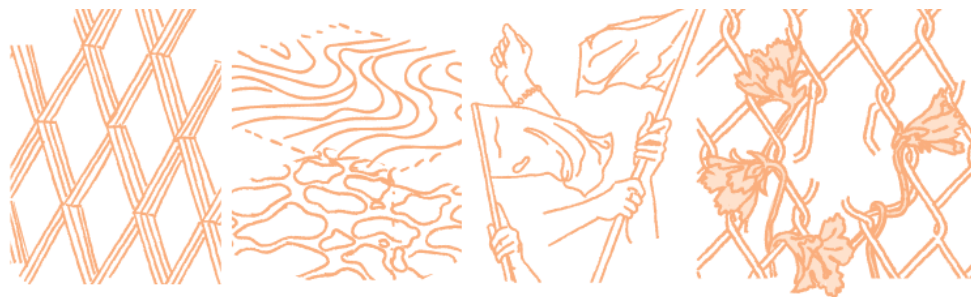
Entretanto, na definição das subcategorias para qualificar o urbano neste último Censo, houve um relativo descolamento em relação às categorias definidas pelo Decreto-Lei nº 311/1938. As subcategorias “área urbana de alta densidade de edificações de cidade ou vila” e “área urbana de baixa densidade de edificações de cidade ou vila” continuaram abrangendo aquelas áreas consideradas urbanas a partir da legislação municipal ou, quando essa era inexistente, a partir de outras fontes documentais pertinentes. A diferença entre elas reside, basicamente, na densidade construtiva, aferida a partir de análise de imagens aéreas de alta resolução.

No entanto, a subcategoria “núcleo urbano”, que antes abrangia apenas áreas legalmente urbanas e descontínuas aos perímetros da sede municipal e de seus distritos, passou a classificar e contabilizar como urbanas também aquelas áreas que, ainda que formalmente rurais, estão isoladas da malha da sede ou do distrito e apresentam características urbanas. Assim, de forma inédita, partes de áreas legalmente rurais passaram a ser contabilizadas como urbanas pelo Censo de 2020. Segundo o instituto, o motivo desse descolamento entre a classificação do Censo e a do Decreto-Lei nº 311/1938 foi, de um lado, a desatualização e a imprecisão das leis municipais de perímetro urbano e, do outro lado, o avanço tecnológico das ferramentas de processamento de imagens aéreas.

## 2.2 O que significa, enfim, sermos 87,4% urbanos?

A categorização do território brasileiro feita pelo IBGE majoritariamente a partir das definições do Decreto-Lei nº 311/1938 é contestada por parte da literatura. Porém, não apenas a adoção de uma classificação político-administrativa ancorada em um conceito retrógrado de urbano *versus* rural é objeto dessa contestação. Parte dos autores, apontam, por exemplo, a inadequação de se contabilizar como urbanas as áreas de baixa densidade construtiva, apenas por estarem situadas dentro de perímetros urbanos.

É o caso de Favareto (2014), por exemplo, que adaptou uma metodologia proposta por José Eli da Veiga para recalcular a população rural brasileira em 2010. Baseando-se em critérios internacionais adaptados à realidade local e utilizando uma combinação de fatores – em vez do critério político-administrativo –, o autor estimou que 30% da população brasileira viveria em áreas rurais, enquanto os dados oficiais do Censo de 2010 apontavam apenas 15,6%. Bitoun *et al* (2017) também se utilizaram de metodologias embasadas em critérios



internacionais para estimar que, nesse mesmo ano de 2010, 36,92% da população brasileira estaria vivendo em municípios rurais.

Bitoun *et al* (2017) destacam, ainda, que o superdimensionamento da população urbana – e ao mesmo tempo o subdimensionamento da população rural – estaria gerando um impacto significativo no desenho das políticas públicas brasileiras, prevalecendo aquelas destinadas prioritariamente às tipologias e aos problemas dos grandes centros urbanos. Portes e Travassos (2017), por sua vez, apontam a divergência de objetivos das políticas públicas aplicadas sobre os territórios híbridos – como os “periurbanos” ou “rururbanos”, onde as características urbanas e rurais se confundem. Como em um cabo-de-guerra, políticas com viés tipicamente urbano direcionariam o desenvolvimento do território para um lado, enquanto políticas rurais ou ambientais tensionariam o cabo para o lado oposto.

Além da inadequação ao enquadrar áreas de baixa densidade como urbanas, pode-se contestar também a própria flexibilização adotada pelo último Censo em relação aos critérios do Decreto-Lei nº 311/1938. Se, por um lado, permitiu-se enquadrar como urbanas as áreas legalmente rurais, mas com características destoantes de sua classificação oficial, a flexibilização não pôde ser aplicada no sentido contrário. Assim, as áreas oficialmente urbanas não caracterizadas como tal permanecem no cômputo de áreas urbanas, podendo ser mais um fator a causar o superdimensionamento do urbano no Brasil.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os critérios adotados pelo IBGE para a classificação do território brasileiro entre rural e urbano, bem como as contestações apresentadas a essa categorização no presente trabalho, permitem apontar que, dentro dos 87,4% de população brasileira vivendo em meios urbanos, estão sendo contempladas situações e tipologias bastante diversas.

No entanto, a Política Urbana brasileira não parece contemplar diretrizes e instrumentos adequados a essa pluralidade de situações. Estruturada principalmente a partir das reivindicações de movimentos sociais das periferias metropolitanas (Martins, 2011), não é de se estranhar que a maior parte dos instrumentos do Estatuto da Cidade sejam aplicáveis apenas à realidade das metrópoles e dos grandes centros urbanos.

Assim, parte desse urbano mensurado pelo Censo de 2020, composto por diversas tipologias e situações praticamente invisibilizadas, permanece sem políticas ou ferramentas específicas às suas particularidades ou, ainda, sujeita à aplicação de políticas totalmente



desconexas de suas realidades territoriais. Portanto, o reconhecimento da pluralidade territorial brasileira, como contraponto às políticas públicas majoritariamente destinadas às grandes cidades, seria um primeiro passo para uma atuação mais efetiva do Direito Urbanístico na promoção do desenvolvimento territorial.

## REFERÊNCIAS

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia; SOARES, Fernando; LYRA, Maria Rejane; CAVALCANTI, Jeremias. Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros. *In*: MIRANDA, Carlos (org.). **Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas**. Brasília: IICA, 2017, p. 39-238. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22).

FAVARETO, Arilson. O planejamento do desenvolvimento rural nos municípios. *In*: IPPLAN (Org.). **Desenvolvimento rural: desafios do planejamento econômico e ambiental**, v.1. São Carlos: Cubo, 2014, pp. 74-87, 2014.

FAVARETO, Arilson; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A singularidade do rural brasileiro: implicações para tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. *In*: MIRANDA, Carlos; SILVA, Heithel (orgs.). **Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA, 2013, p. 413-478.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Panorama do Censo**, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

MARTINS, Maria Lucia R. R. São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.26, n.75, p.59-72, 2011.

PORTES, Bruno Nascimento Cesar; TRAVASSOS, Luciana. Discutindo o rural metropolitano: uma revisão dos conceitos de rural e periurbano. *In*: 8º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE (ENANPPAS). **Anais [...]**. Natal, 2017.