



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

AUTONOMIA MUNICIPAL E PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Autores:

Fernando Cardoso Cotelo - UFABC - fcotelo@gmail.com

Resumo:

O argumento principal deste artigo é que a dificuldade para a produção de um planejamento territorial abrangente no Brasil se deve, em parte, à forma de sua estrutura federativa, principalmente no que se refere às atribuições e competências territoriais dos municípios. Essa forma geográfica de administração local remonta aos tempos da Colônia e foi transmitida através da legislação portuguesa antes da Independência, passando pelas Constituições do Império e da República, sem que seus aspectos geográficos tenham sido questionados. Para "desnaturalizar" essa concepção de conformação territorial arraigada no imaginário, justamente por sua estabilidade secular, elaboramos uma comparação com a forma estadunidense de lidar com os governos locais em seu aspecto relacionado a seu planejamento territorial. O artigo chama a atenção para a dificuldade que a forma federativa com status de autonomia territorial virtualmente irrestrita e historicamente não questionada, paradoxalmente, prejudica o próprio desenvolvimento local, motivo pelo qual foi idealizada.

AUTONOMIA MUNICIPAL E PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

UMA ABORDAGEM MULTIDISCIPLINAR

INTRODUÇÃO

O conceito de município no Brasil possui uma peculiaridade notável que é característica da geografia de seu território, na forma que a tradição o definiu, e a determinação dada pela Constituição de 1988 quanto a sua autonomia e *status* de ente federativo.

O argumento principal deste artigo é que a dificuldade para a prática do planejamento territorial abrangente no Brasil se deve, em parte, à forma de sua estrutura federativa, principalmente no que se refere às atribuições e competências territoriais dos municípios.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, o Município como ente federado. Ainda que haja controvérsias jurídicas sobre a natureza dessa opção, o fato é que os municípios ganharam, ao menos nominalmente, autonomia financeira e, na prática, o domínio sobre a administração de seu território.

Ocorre que, a forma como o município é geograficamente definido, como uma região contígua onde existe ao menos um núcleo urbano chamado de “sede”, onde se situam os aparelhos físicos e se reúnem seus órgãos governamentais, tende a gerar uma série de conflitos de interesse entre a cidade e a zona rural, bem como entre o núcleo urbano principal e subnúcleos a ele subordinados.

Essa forma geográfica de administração local remonta aos tempos da Colônia e foi transmitida através da legislação portuguesa antes da Independência, passando pelas Constituições do Império e da República, sem que seus aspectos geográficos tenham sido questionados. Isto significa que, ainda que o aspecto de auto-governança a eles atribuído tenha sido sujeito a ciclos de centralização e descentralização comandados pelas mudanças constitucionais ao longo da história, sua característica geográfica mais marcante, que é a administração conjunta e centralizada de sua zona rural e seus núcleos urbanos recebeu o mesmo tratamento normativo, persistindo no tempo.

Para “desnaturalizar” essa concepção de conformação territorial arraigada no imaginário, justamente por sua estabilidade secular, elaboramos uma comparação com a forma estadunidense de lidar com os governos locais em seu aspecto relacionado a seu planejamento territorial. Essa comparação se justifica por se tratar de um país de extensão territorial comparável à brasileira, originalmente formado por colônias europeias e que promoveu um processo de expansão com a ocupação do território e estabelecimento de núcleos populacionais novos. A partir da descrição de como suas instituições funcionam esperamos que o leitor tome ciência das peculiaridades de nossas próprias instituições de domínio territorial.

Desta forma, o artigo presente aborda na primeira seção as origens históricas da conformação geográfica dos municípios brasileiros, na segunda seção introduz a noção de autonomia com rigidez institucional, em seguida dispõe a evidência das características heterogêneas dos municípios, elabora a comparação correspondente à administração territorial nos Estados Unidos e discute a subproblematização do aspecto territorial da autonomia dos municípios brasileiros.

ORIGEM COLONIAL DA AUTONOMIA MUNICIPAL

A origem da autonomia dos municípios brasileiros remonta à instituição romana de mesmo nome, na forma que lhe foi estabelecida pela monarquia portuguesa, com adaptações à realidade da colônia, principalmente em relação à dimensão territorial. Essa forma original era bastante confusa para nossos padrões normativos. Nas palavras de Caio Prado Júnior,

(...) a administração colonial nada ou muito pouco apresenta daquela uniformidade e simetria que estamos hoje habituados a ver nas administrações contemporâneas. Isto é, funções bem definidas, disposição ordenada, segundo um princípio uniforme de hierarquia e simetria, dos diferentes órgãos administrativos. (Prado Jr, 2011, ed. Kindle, pos. 6178)

A administração municipal surge como uma medida de cunho ordenador por parte da Metrópole, solução encontrada para impor a autoridade da coroa, em uma situação de autocracia dos senhores rurais.

A grande propriedade rural brasileira, que economicamente vivia em regime autárquico, era uma espécie de território soberano, onde o proprietário, como nos velhos senhorios europeus, fazia justiça e mantinha força militar própria, para defesa e ataque. Entre o senhor e as autoridades governamentais, à imagem do que ocorria no plano internacional, estabeleciam-se relações de potência a potência, fundadas na convenção bilateral de que o Estado se comprometia a respeitar a autonomia local do senhor, ao passo que este obrigava-se a manter a ordem na região, emprestando à autoridade pública o concurso de seus homens de armas

para a eventual guerra contra o estrangeiro, ou a episódica repressão aos levantes urbanos. (Comparato, 2017, ed. Kindle, pos. 938)

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

Como teorizam Oliveira Viana, Raimundo Faoro e Ruy Moreira:

Em nosso povo, a organização política dos núcleos locais, feitorias e arraiais, não é posterior ou mesmo concomitante à sua organização social: é lhes anterior. Nasce-lhes a população já debaixo das prescrições administrativas. (Viana, 1974, v.1, p.220)

A política de rédeas curtas imposta aos potentados rurais, aos aspirantes de autonomização da autoridade por meio do sistema de governo geral, se entrelaçou com outra ordem de medidas. Uma carapaça burocrática, vinculada à metrópole, obediente ao rei, criou a cúpula da ordem política. Na área das tradições portuguesas foram os reis buscar as correntes de controle da vida local, com os conselhos e municípios de velha origem. Paradoxo aparente: para dominar as populações dispersas fixou-se o estatuto do governo local. Na verdade, o município, na viva lembrança dos êxitos da monarquia foi instrumento vigoroso, eficaz e combativo para frear os excessos da aristocracia e para arrecadar tributos e rendas. (Faoro, 2013, v.1, p. 147)

A cidade no Brasil não é, assim, um ente de cunho propriamente econômico, braço de execução do exercício do poder militar ou elo de conquista da Metrópole. Antes é um elemento estrutural da formação espacial da Colônia, na função cogestora do colono e do rei. (Moreira, 2014, p. 289)

Isso explica a função de controle social, tributário e de defesa do território, antes de ser uma forma espontânea de organização social a partir de uma aglomeração urbana pre-existente.

Assim, o município é definido a partir de sua “zona rural” vagamente determinada e sua “sede”, onde se concentram os órgãos da administração. Dizemos aqui que os limites da zona rural não eram conhecidos com exatidão porque a primeira iniciativa legal de determinar os limites municipais parte da chamada Lei Geográfica de 1938. Durante todo o período colonial, imperial e da primeira república esses limites não eram completamente conhecidos e eram estabelecidos por tradição das convenções formuladas pelos proprietários das fazendas que faziam parte do território dos municípios.

O caráter organizacional uniforme, imposto pela metrópole, como veremos adiante, encontra paralelo até os dias de hoje, mantendo a característica estrutural indiferenciada, que está na sua origem, para todos os municípios, independentemente de suas particularidades.

Ao contrário do que ocorreu nas colônias anglo-saxãs da América do Norte, onde a regra era a auto-organização dos núcleos locais, nas suas diversas variações escolhidas pelos habitantes de cada lugar, aqui a estrutura organizacional administrativa e política local foi imposta de cima para baixo à semelhança das instituições tradicionais do Reino de Portugal.

O colonialismo britânico na América baseou-se no sistema de concessão de áreas para companhias, nobres, indivíduos ou comunidades que se expunham como tal e que podiam se organizar como quisessem, só apresentando à Coroa as suas cartas de intenções. Essa liberdade de organização proporcionou uma variedade de experiências sociais e microssociedades com regras próprias -- coisa impensável no Império Português. O individualismo desembocou, em vários lugares da América Inglesa, nas tendências democráticas de participação de todos os homens livres no governo. É preciso lembrar que o exercício dos direitos políticos pressupunha a difusão da alfabetização geral (a colônia de Massachusetts, por exemplo, especificou na sua carta de fundação, redigida ainda no navio Mayflower, que para cada núcleo de cem famílias deveria existir um professor). Assim, a identidade cultural ali se fez com a partilha espontânea de valores. (Mesgravis, 2015, p.113)

No Brasil, em contraposição à experiência anglo-saxã na América, onde as comunidades locais tinham bastante liberdade de auto-organização, os núcleos de poder local já se constituíam com uma estrutura uniforme ditada pela metrópole. Em particular, o estabelecimento de uma vila ou cidade se dava justamente com a criação de uma instância que consistia de uma combinação indistinta de atribuições executivas, legislativas e judiciárias emulando, com adaptações à realidade da colônia, as tradicionais instituições do Reino de Portugal.

A diferença básica entre uma cidade e uma vila era a composição de suas câmaras, sendo ocupadas por, respectivamente, nove e sete vereadores. A característica urbana que mais se destacava era a existência de um pelourinho, onde os detratores da lei eram castigados, representando o braço da Justiça na localidade.

Todos os municípios eram obrigados a manter a mesma estrutura governamental, independentemente de suas características próprias, seja no que se refere a sua geografia, extensão territorial ou composição demográfica de sua população.

Essa tradição de garantir a autonomia local por meio de instituições uniformes para entidades políticas com características variadas permanece até hoje e foi estabelecida por todas as constituições brasileiras sem interrupção.

AUTONOMIA COM RIGIDEZ INSTITUCIONAL

No Brasil, as palavras “município” e “cidade” não se confundem. O município é uma unidade territorial contígua que abrange espaços com demografia dispersa e outros com aglomerações urbanas, sendo uma delas sua “sede”. O que se chama de “cidade” além de um fenômeno geográfico, tem o significado jurídico de “sede do município”. Havendo outras aglomerações urbanas, o município pode ser dividido em “distritos”, cada um com pelo menos uma aglomeração urbana chamada de “sede do distrito”. A divisão em distritos é válida apenas para efeitos administrativos, sendo uma unidade territorial politicamente dependente do município.

Ainda que o município possua autonomia sobre suas finanças e sobre seu território, a estrutura jurídica de suas instituições políticas é obrigada pela Constituição a obedecer uma forma rígida. Como vimos, isso remonta à tradição colonial. Todas as prefeituras são obrigadas a obedecer a Constituição Federal, determinando que tenham um poder executivo encabeçado por um prefeito e um poder legislativo formado por um número de vereadores que varia dependendo de sua população.

Portanto, todos os municípios, independentemente de suas características, são obrigados a seguir as mesmas regras que determinam a forma de suas instituições administrativas e legislativas.

A partir da Constituição de 1988 os municípios passaram a ser considerados entes federativos dotados de autonomia financeira e territorial.

Quanto à organização de seu território, os municípios possuem autonomia para definir a forma de sua organização interna. É-lhes facultado o direito de definir zonas urbanas e zonas rurais, desenhar sua divisão em distritos e subdistritos na zona rural e bairros em sua zona urbana. Como veremos adiante, a capacidade jurídica que tem o município para legislar e determinar o uso de seu território é a razão pela qual surgem vários problemas relacionados à provisão de serviços, principalmente em áreas conurbadas.

Como ensina Hely Lopes Meirelles (2017 p. 574)

A competência do Município para a ordenação espacial de seu território, notadamente no que concerne ao uso do solo urbano, apoia-se no preceito da Constituição da República que expressamente lhe confere capacidade para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII).

HETEROGENEIDADE POPULACIONAL E TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS

Os municípios brasileiros possuem a mesma estrutura institucional que, entretanto, é aplicada a uma grande variedade de realidades em termos de extensão territorial, tamanho da população e situação urbanística. Para toda esta variabilidade, as regras que se aplicam quanto as competências, finanças e forma de administração são as mesmas, ainda que as realidades sejam distintas.

O cruzamento da base de dados georreferenciados da malha municipal brasileira do IBGE e a descrição espacial das áreas urbanizadas produzidas pela EMBRAPA permite comparar a relação entre as extensões das aglomerações urbanas em proporção às áreas totais dos municípios, bem como a distribuição relativa das populações rurais e urbanas em uma amostra de 5498 municípios, dos 5570 municípios instalados no Brasil.

A Tabela 1 mostra os valores máximos, mínimos e sua média agrupados por estados brasileiros e Distrito Federal. A partir de sua leitura é possível perceber a grande variabilidade das características apresentadas, tanto entre os estados, como dentro de cada estado e compará-las com os valores para o Brasil como um todo. As características dispostas na tabela são: o as populações total, rural e urbana bem como as áreas totais dos municípios instalados no Brasil.¹

Tanto em sua dimensão populacional como na territorial, os municípios brasileiros apresentam muita variação, indicando uma realidade bastante heterogênea.

Tabela 1: Características dos Municípios por Estados da Federação

UF		pop. Urbana	pop. Rural	pop. Total	Urb/Tot	área total (km ²)	área urbana (km ²)	Urb/Tot
RO	máx.	390.733	37.794	428.527	94,77%	34.082	140	0,017
	mín.	836	1.023	2.315	16,92%	460	1	0,000
	média	22.100	7.947	30.046	73,55%	4.569	12	0,003
AC	máx.	308.545	27.493	336.038	91,82%	25.278	117	0,013
	mín.	1.892	2.372	4.691	13,32%	1.575	1	0,000
	média	24.195	9.149	33.344	72,56%	6.936	10	0,001
AM	máx.	1.792.881	32.143	1.802.014	99,49%	122.476	427	0,037
	mín.	1.000	1.760	7.326	4,18%	2.215	0	0,000
	média	44.443	11.750	56.193	79,09%	25.335	12	0,000
RR	máx.	277.799	13.606	284.313	97,71%	47.411	133	0,023
	mín.	1.138	2.014	6.750	13,07%	1.527	1	0,000
	média	22.991	7.041	30.032	76,55%	14.953	13	0,001
PA	máx.	1.381.475	78.790	1.393.399	99,75%	159.696	199	0,414
	mín.	1.031	746	3.431	11,95%	103	1	0,000
	média	36.305	16.710	53.014	68,48%	8.725	11	0,001
AP	máx.	381.214	16.990	398.204	97,88%	30.966	128	0,020
	mín.	1.754	1.110	3.793	41,13%	1.578	1	0,000

¹ A Tabela A1 no apêndice mostra o número de municípios na amostra da EMBRAPA para cada unidade da federação.

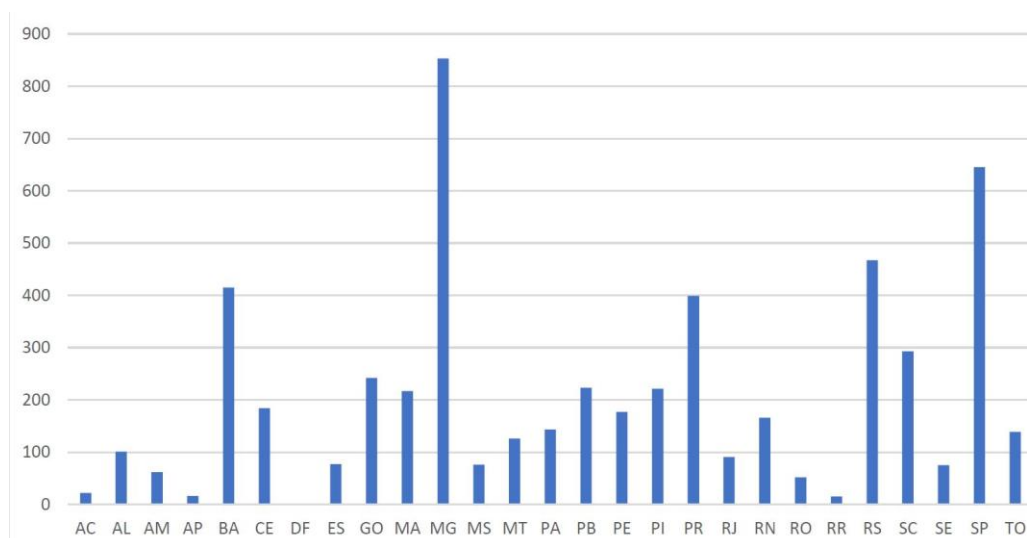


	média	37.565	4.281	41.845	89,77%	8.926	12	0,001
	máx.	221.742	11.194	228.332	97,71%	13.423	144	0,065
TO	mín.	450	140	1.037	21,58%	150	0	0,000
	média	7.842	2.110	9.953	78,80%	1.997	5	0,003
	máx.	958.522	125.336	1.014.837	94,76%	13.142	283	0,343
MA	mín.	1.158	1.007	4.020	14,38%	64	0	0,000
	média	19.111	11.187	30.299	63,08%	1.530	7	0,004
	máx.	767.557	46.673	814.230	95,85%	8.452	220	0,130
PI	mín.	557	391	1.253	13,35%	33	0	0,000
	média	9.269	4.776	14.046	65,99%	1.138	4	0,003
	máx.	2.452.185	49.156	2.452.185	100,00%	4.261	285	0,910
CE	mín.	1.370	0	4.164	24,38%	59	0	0,001
	média	34.492	11.445	45.937	75,09%	809	11	0,013
	máx.	803.739	32.647	803.739	100,00%	2.110	119	0,754
RN	mín.	433	0	1.618	12,70%	26	0	0,001
	média	14.844	4.219	19.063	77,87%	318	4	0,013
	máx.	720.785	18.813	723.515	99,99%	986	138	0,657
PB	mín.	473	8	1.256	8,91%	26	0	0,001
	média	12.729	4.161	16.890	75,37%	253	3	0,012
	máx.	1.537.704	35.323	1.537.704	100,00%	3.644	142	0,887
PE	mín.	1.704	0	4.369	12,38%	31	0	0,000
	média	38.100	8.870	46.970	81,12%	499	8	0,016
	máx.	932.129	32.525	932.748	99,93%	967	139	0,272
AL	mín.	1.171	553	2.866	8,32%	29	0	0,001
	média	22.723	8.054	30.777	73,83%	275	5	0,017
	máx.	571.149	45.994	571.149	100,00%	1.212	115	0,661
SE	mín.	1.127	0	2.275	20,46%	20	0	0,001
	média	20.272	7.302	27.574	73,52%	292	5	0,017
	máx.	2.674.923	46.007	2.675.656	100,00%	16.185	260	0,613
BA	mín.	967	0	2.612	12,49%	11	0	0,000
	média	24.197	9.399	33.597	72,02%	1.361	7	0,005
	máx.	2.375.151	24.669	2.375.151	100,00%	10.717	314	0,950
MG	mín.	527	0	815	18,56%	3	0	0,000
	média	19.596	3.379	22.975	85,29%	688	7	0,010
	máx.	412.575	24.487	414.586	100,00%	3.502	136	0,597
ES	mín.	1.742	0	4.516	21,36%	74	0	0,002
	média	38.016	7.491	45.508	83,54%	598	11	0,019
	máx.	6.320.446	45.741	6.320.446	100,00%	4.032	925	1,010
RJ	mín.	3.098	0	5.269	36,51%	19	1	0,004
	média	168.086	5.777	173.863	96,68%	480	43	0,090
	máx.	11.152.344	101.159	11.253.503	100,00%	1.981	950	0,998
SP	mín.	627	0	805	24,91%	4	0	0,001
	média	61.372	2.600	63.972	95,94%	385	17	0,045
	máx.	1.751.907	47.469	1.751.907	100,00%	3.115	412	0,947
PR	mín.	524	0	1.409	9,35%	61	0	0,001

	média	22.338	3.839	26.177	85,33%	500	9	0,019
	máx.	497.850	17.438	515.288	100,00%	2.644	178	0,502
SC	mín.	279	0	1.465	14,11%	34	0	0,001
	média	17.911	3.415	21.326	83,99%	325	10	0,031
	máx.	776.242	15.805	786.797	98,66%	64.961	332	0,041
RS	mín.	273	0	1.216	5,52%	28	0	0,001
	média	19.450	3.307	22.757	85,47%	576	9	0,015
	máx.	776.242	15.805	786.797	98,66%	64.961	332	0,041
MS	mín.	1.400	1.030	3.518	18,11%	281	1	0,000
	média	27.105	4.552	31.657	85,62%	4.628	14	0,003
	máx.	540.814	19.346	551.098	98,46%	65.650	244	0,138
MT	mín.	944	152	1.096	33,69%	344	1	0,000
	média	19.380	4.113	23.493	82,49%	7.170	12	0,002
	máx.	1.297.076	16.885	1.302.001	100,00%	9.843	422	0,739
GO	mín.	955	0	1.020	26,27%	57	0	0,000
	média	22.365	2.388	24.753	90,35%	1.405	11	0,008
	máx.	2.482.210	87.950	2.570.160	96,58%	5.802	889	0,153
DF	mín.	2.482.210	87.950	2.570.160	96,58%	5.802	889	0,153
	média	2.482.210	87.950	2.570.160	96,58%	5.802	889	0,153
	máx.	11.152.344	125.336	11.253.503	100,00%	159.696	950	1,010
BR	mín.	273	0	805	4,18%	3	0	0,000
	média	29.151	5.369	34.520	84,45%	1.544	10	0,006

A Figura 1 mostra graficamente a quantidade de municípios em cada Estado. Minas Gerais é o Estado com o maior número de municípios, seguido por São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná. Os Estados com o menor número de municípios são o Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima, todos na Região Norte.

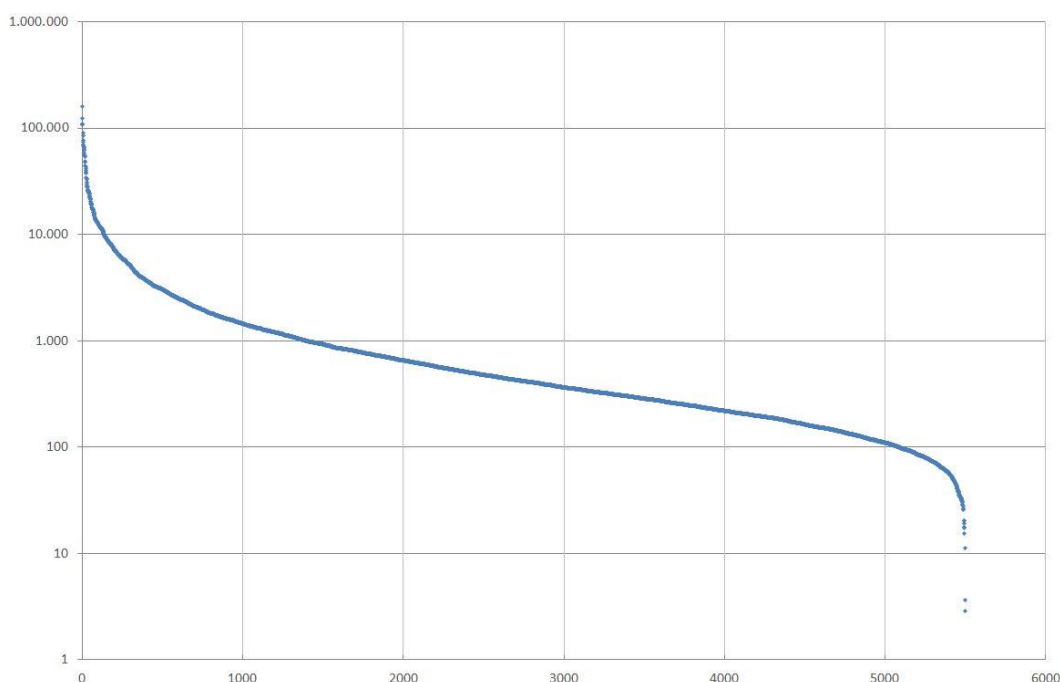
Figura 1: Total de Municípios por Estado



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

A Figura 2 mostra um gráfico com a distribuição por área total (em km²) dos municípios em ordem decrescente. Para permitir a leitura do eixo vertical, como a ordem de grandeza da medida das áreas varia consideravelmente, ele está em escala logarítmica. Como se nota, a maior parte da distribuição encontra-se entre 100 e 1000 km². Existem por volta de 1400 municípios com área maior do que 1000 km² e menos de 500 com área menor do que 100 km². Existem ainda dois municípios com área menor do que 10 km².

Figura 2: Distribuição por Área Total (em km²)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

São Paulo tem o município com a maior população do Brasil (São Paulo, com 11.152.344 habitantes) e também aparece com aquele de menor população, Borá, com 805 habitantes, sendo 627 na zona urbana e 178 na zona rural apresentando, portanto, a maior variação de população do Brasil. A média da população no Brasil é de 34.520 pessoas por município.

A proporção de habitantes da zona urbana em relação à população total por estado varia de 100% a praticamente zero. A média brasileira é de 84% indicando a alta urbanização característica dos países da América Latina, que tem a maior taxa média de urbanização do mundo, mais alta, portanto, que a da América do Norte e Europa. A população brasileira é extremamente concentrada em poucos municípios.

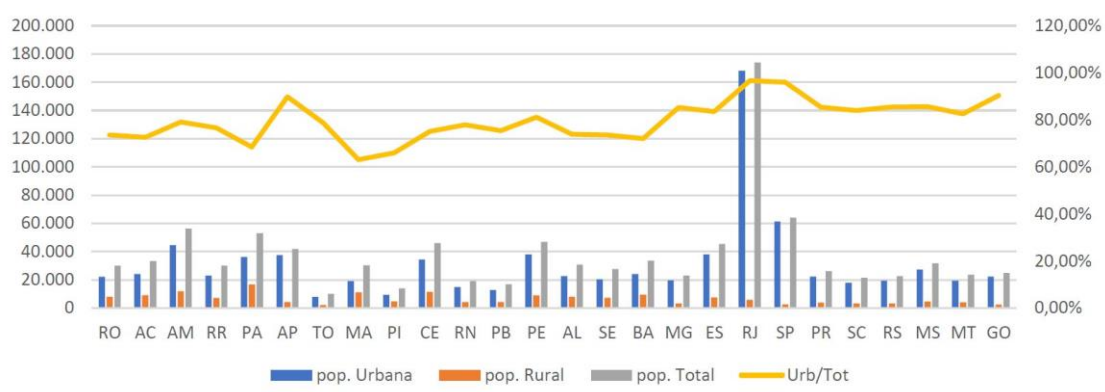
Entretanto, quanto à proporção da área total sobre a área urbana, essa variação vai de 100%, em municípios totalmente urbanizados, a traços de porcentagem, contra uma média nacional de apenas 0,006% o que indica uma dispersão de áreas predominantemente

rurais na grande maioria dos municípios. De fato, dos 5570 municípios instalados, apenas 280 apresentam áreas urbanas conurbadas com população superior a 100 mil habitantes.

Os municípios das regiões norte e centro-oeste são, na média, muito maiores que seus congêneres pertencentes às outras regiões do país. A média da extensão territorial dos municípios do estado do Amazonas, por exemplo, é da ordem de 25 mil km² contra uma média nacional de apenas 1,5 mil km². O município de maior área total é Altamira, no Pará, com quase 160 mil km² e o de menor área total é Santa Cruz de Minas, em Minas Gerais, com apenas 2,86 km². Essa heterogeneidade morfológica e demográfica dos municípios contrasta com suas instituições administrativas e políticas uniformes.

A Figura 3 mostra a Tabela 1 em forma de gráfico. As barras representam as médias da população urbana, população rural e população total municipal para cada estado e a linha amarela mostra a média da proporção entre a população urbana e a população total. Nota-se que esta proporção fica sempre entre 60 e 100%. Outro ponto de destaque é a população média municipal no estado do Rio de Janeiro, que é o dobro do estado de São Paulo, que está na segunda posição em tamanho. Isso pode ser explicado pelo fato de que dois terços da população do estado se encontram no município do Rio de Janeiro, capital do país até 1961.

Figura 3: Médias Popacionais dos Municípios por Estado e Proporção da População urbana sobre a População Total



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e EMBRAPA

PLANEJAMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA LOCAL NOS ESTADOS UNIDOS

O planejamento territorial nas terras conquistadas após a independência dos Estados Unidos é fruto de uma imposição do Governo Federal institucionalizada a partir do *Land Ordinance Act* de 1785. O governo federal impôs aos estados fronteiras teóricas que funcionavam na escala do país como um todo, dos Estados, dos *Counties* e da mancha

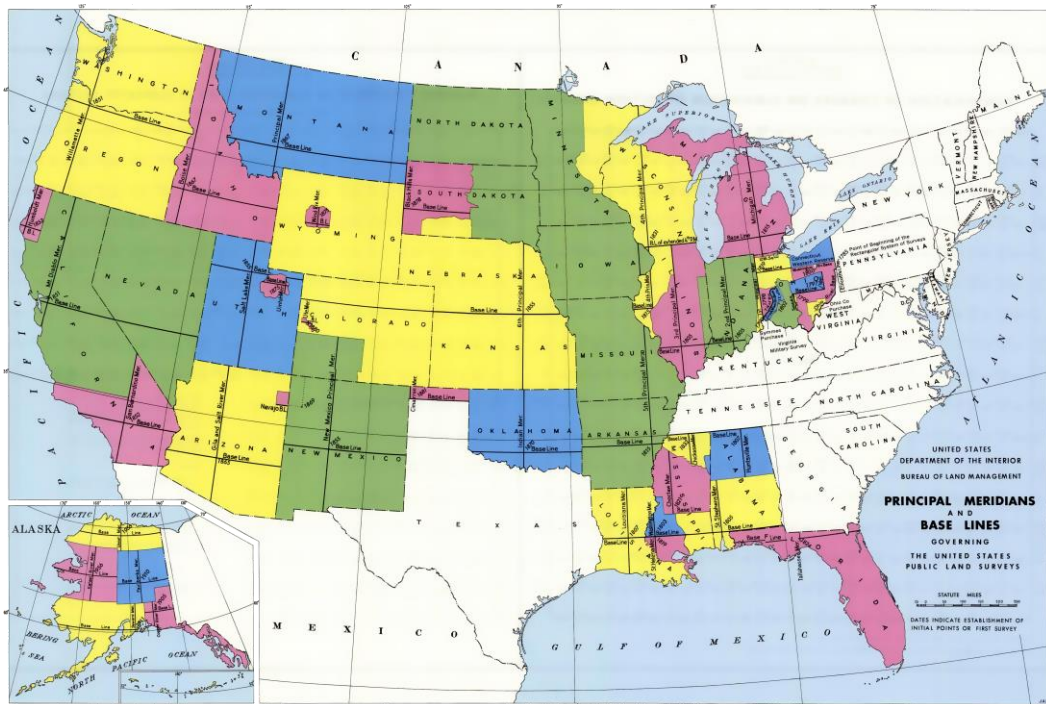
urbana simultaneamente. Isso foi uma importante intervenção no domínio privado, contrária à tradição do país.

Com o fim da Guerra de Independência, houve a necessidade de levantar fundos para o pagamento dos gastos com a guerra. Aproveitando a vastidão de territórios a serem conquistados, para facilitar a transferência de terras federais para cidadãos privados, a *Land Ordinance* de 1785 providenciou a sistemática demarcação e documentação das terras de domínio público e a *Northwest Ordinance* de 1787 estabeleceu o sistema de demarcação retangular, que se tornou a pedra fundamental do gerenciamento do território americano. Esse arranjo foi justificado pela necessidade de universalizar a educação e levou à intervenção estatal no sistema de instalação do território. (Fischel, 2015, ed. Kindle, pos. 459) -- a tradução é dos autores -- provê uma descrição do sistema de terras adotado nos Estados Unidos:

Depois da Revolução Americana, o governo dos Estados Unidos assumiu o controle de quase todas as terras a oeste da cadeia de montanhas dos Appalaches. A compra da Luisiana quase dobrou o tamanho do que realmente ficou conhecido como domínio público. Impulsionado pelos princípios republicanos que louvavam a propriedade generalizada de terras e pela necessidade de obter receita para pagar suas dívidas, o governo federal promoveu o que pode ter sido a maior venda de terras da história. Para facilitar a venda de terras públicas, quase toda ela foi dividida em quadrados medindo seis milhas de cada lado. Essas "townships" foram então divididas em seções de uma milha quadrada e subsequentemente em forma subseções do tamanho de um acre. (...). Mesmo o Texas, que não estava sujeito ao *U. S. Public Land Survey* -- era um país independente -- adotou uma demarcação de terras que funcionava de maneira semelhante. As províncias do oeste do Canadá empreenderam demarcações similares.

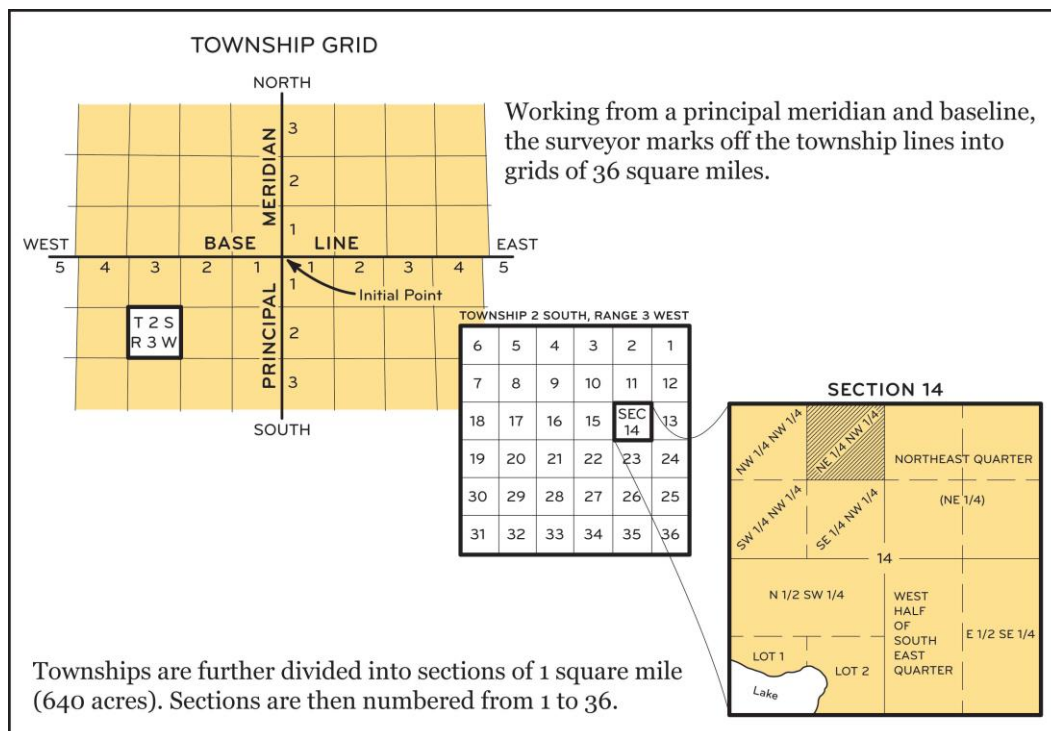
A demarcação geométrica preenchia todo o território, partindo de linhas bases que eram subdivididas em divisões menores desde a escala nacional, passando pela escala regional, local, quadra e lote. Uma descrição bastante detalhada das origens históricas e detalhes técnicos do chamado *Rectangular Survey System* pode ser encontrada em White (1983).

Figura 4: Linhas-Base Utilizadas para a Demarcação Geométrica



Fonte: (White, 1983)

Figura 5: Demarcação Retangular em Sequência de Escalas



Fonte: (White, 1983)

A grande vantagem do sistema retangular é facilitar a venda de terras pelo Governo Federal, simplificando a descrição da demarcação dos lotes.

No exemplo da Figura 5 o lote hachurado seria descrito da seguinte maneira: "NE 1/4 NW 1/4 da seção 14 do township designado T2S, R3W a partir do Xésimo meridiano principal". Esta simples descrição é suficiente para indicar o lote.

A forma tradicional de descrição da gleba, ainda utilizada nos Estados originais das 12 colônias britânicas é chamada de "*metes and bounds*", que utiliza marcos geográficos, como divisores de águas, rios e outros marcos. Ela é muito mais complexa e sujeita a conflitos, encarecendo o processo de compra e venda.

Além disso, as retículas foram utilizadas para separar terras para o estabelecimento de escolas, órgãos públicos e instituições religiosas. Por exemplo, o setor 16 em qualquer das *townships* é dedicado aos distritos escolares. As linhas também servem de guias para estradas e ruas, contribuindo assim para a organização da estrutura dos núcleos urbanos, bem como suas áreas de expansão. Assim, antes mesmo de surgir um núcleo urbano, as terras destinadas a serviços públicos e comunitários já estavam reservadas a um custo próximo de zero, uma vez que não eram habitadas.

Como vimos na segunda seção, a partir da citação de Mesgravis (2015) houve grande diferença na maneira como as municipalidades das antigas colônias inglesas da América do Norte em relação às da América Portuguesa. Para efeito de comparação descreveremos breve e um tanto esquematicamente as instituições de domínio territorial nos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos existem apenas duas categorias de entidades federadas: a União e os Estados. Os *counties* (condados) e as *municipalities* (municípios, cidades) não são entes autônomos como entendemos no Brasil.

County é apenas uma repartição territorial para efeitos administrativos, onde as leis aplicadas são as mesmas dos estados. A autoridade policial dentro do *county* é o *sheriff* (xerife), que geralmente é um oficial eleito diretamente pela sua população. O *county* possui estrutura administrativa própria, com executivo, legislativo e judiciário independentes, mas subordinados ao Estado.

Uma localidade com adensamento populacional a partir de certo número de habitantes, que varia de acordo com as determinações constitucionais de cada estado, tem a possibilidade de requerer autonomia ao Estado.

Ao contrário do que ocorreu no Brasil, onde as vilas e cidades foram instituídas por ordens da metrópole, as aglomerações urbanas nos Estados Unidos estavam originalmente sujeitas às leis de seus respectivos Estados. À medida que sua população crescia, havia a necessidade de ganhar autonomia em determinados assuntos ligados à sua administração

Essa autonomia é limitada pelo documento de "incorporação" da cidade, chamado *Charter of Incorporation*. Neste documento fica estabelecido o grau de autonomia de cada

localidade, com grande variabilidade de atribuições e estruturas administrativas. As cidades não são obrigadas a seguir uma estrutura administrativa rígida. De acordo com sua Carta de Incorporação, a cada uma é facultado escolher entre diversas estruturas administrativas. Por exemplo, existem cidades para as quais o chefe do executivo é o Prefeito, outras em que há uma junta de conselheiros. A forma de eleição dos representantes também pode variar. Algumas admitem o voto distrital, outras voto proporcional e também sistemas mistos.

De acordo com esse sistema de governo, a autonomia das municipalidades é bastante relativizada, sendo limitada pelas disposições contidas em cada Carta de Incorporação. Isto significa que suas atribuições e disposições discricionárias sobre o domínio e o planejamento de seu território exigem, muitas vezes, negociação direta com o ente territorial de grau superior, no caso os Estados.

Um exemplo disso pode ser observado na década de 1900, quando a Cidade de Nova York decidiu pela implantação de um sistema de metrô. Nessa época, a cidade já fazia parte de um núcleo conurbado com regiões vizinhas, administradas por organismos próprios. Ocorre que a Carta de Incorporação da cidade não contemplava em seus dispositivos o estabelecimento de linhas de trens urbanos. Para que esta decisão pudesse ser tomada houve a necessidade de negociação com o Estado de Nova York, que era o ente político que detinha formalmente essa prerrogativa. A razão disso era justamente o fato de que havia a necessidade de criar um sistema de transporte integrado para toda a região metropolitana, de modo que as linhas pudessem cruzar fronteiras de uma maneira eficiente e compatível com a destinação ordenada por um planejamento urbano de caráter metropolitano. (Goodnow, 1902)

Desta forma, é possível coordenar políticas de planejamento regional que, para o caso brasileiro, são muito dificultadas pela prerrogativa de autonomia territorial dos municípios.

SUBPROBLEMATIZAÇÃO DO ASPECTO TERRITORIAL DA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Como vimos, a principal diferença entre a governança municipal nos Estados Unidos e no Brasil, é que, nos Estados Unidos, a cidade (*municipality*) não tem poder de controle sobre sua hinterlândia.

Ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, a administração territorial deixada a cargo do município engloba tanto as aglomerações urbanas quando a extensão territorial formada por terras com população dispersa na zona rural.

Não existe, historicamente, em nenhuma carta constitucional brasileira, menção sobre a questão do planejamento territorial dos municípios, especificando tão somente aspectos de sua autonomia financeira e atribuições dentro de seu território, mas nada que

estabeleça limites quanto a extensão e sua forma ou atributos de caráter geográfico e urbanístico.

Ocorre que noção de “peculiar interesse” estabelecida em todas as constituições até 1988, quando o conceito foi formalmente substituído por “interesse local” é bastante ampla em relação ao domínio e, conseqüentemente, à organização do território, podendo cada município, independentemente dos seus vizinhos, legislar sobre decisões que abarcam a determinação de limites referentes às zonas rurais e urbanas, de extensão urbana, planejamento, zoneamento urbano, ocupação e uso do solo e código de obras.

Como vimos na Tabela 1 acima, existe grande variedade de características relativas aos municípios brasileiros, tanto regionalmente como nacionalmente. Vimos ainda que a institucionalidade característica da forma dos governos municipais é uniforme, com um prefeito como chefe do poder executivo e uma câmara de vereadores atuando como órgão do legislativo. A única diferença que existe entre as estruturas dos municípios, com suas várias idiosincrasias geográficas e demográficas é a quantidade de vereadores que são admitidos em cada câmara, com o número de vereadores variando diretamente de acordo com o tamanho da população.

A autonomia praticamente absoluta do domínio do território de acordo com o princípio do “interesse local” cria uma série de problemas, principalmente quando os municípios fazem parte de uma região de aglomerações urbanas conurbadas. Serviços que por características tecnológicas e espaciais funcionam em forma de rede tendem, para efeito de eficiência sistêmica, a cruzar fronteiras entre municípios e exigem ações coordenadas dos agentes políticos que possuem domínio sobre a disposição espacial de seu território.

Especificamente no caso serviço de transporte urbano, há uma disposição constitucional explícita de que deve ser provido pelo governo municipal, dificultando um planejamento adequado de linhas de transporte que atravessam limites municipais e impedindo o estabelecimento de sistemas integrados de transporte metropolitano. Por exemplo, o município do Rio de Janeiro, como centro econômico de uma região metropolitana formada por 39 municípios quase completamente conurbada com seus vizinhos, é obrigado a manter sistemas de transporte municipais cujos veículos não estão autorizados a cruzar fronteiras. Por esse motivo, todos os modais de transporte que cruzam limites municipais são obrigados a serem mantidos pelos governos estadual e federal. Por sua vez, as entidades responsáveis pela manutenção desses sistemas enfrentam dificuldades para coordenar o planejamento das linhas e a cobrança de tarifas, resultando em concorrência entre modais e inviabilidade de formular uma política integrada de tarifas. Até hoje não existe um “bilhete único” que contemple todos os modais dentro da região metropolitana. O mesmo problema ocorre em relação a redes de distribuição de água e coleta de esgoto e resíduos sólidos, inviabilizando um planejamento eficiente desses serviços.

CONCLUSÃO

O conceito de município no Brasil é muito peculiar. Ele abrange não só o núcleo urbano propriamente dito, como também a zona rural ao seu redor. Essa peculiaridade, como não é explicitada em nenhum diploma legal que disciplina seu caráter, induz à impressão geral de que a forma territorial que o caracteriza é algo "natural". Entretanto, o exposto no estudo comparativo com a forma municipal empregada nos Estados Unidos, deixa claro o que não é sequer mencionado na literatura: que as noções de município devem ser relativizadas.

Mostramos que os municípios no Brasil derivam de adaptações de uma instituição antiga vigente em Portugal, com a finalidade de disciplinar relações de poder e garantir à administração colonial um compromisso com as elites agrárias locais que envolvia autonomia para a decisão de assuntos locais, desde que dentro de limites impostos pela legislação da Metrópole e garantindo relações tributárias.

Vimos também que a forma de disciplinar as relações administrativas e de representação popular seguiram uma tradição que até a atualidade instituiu uma uniformidade institucional uniforme independentemente das condições geográficas e demográficas para todos os municípios. Isso contrasta com a multiplicidade de formas institucionais encontradas nos Estados Unidos, que varia de acordo com a necessidade e variabilidade dos fenômenos demográficos e geográficos peculiares a cada governo local.

A autonomia territorial dos municípios, pelo fato de que abrange os núcleos urbanos e a zona rural simultaneamente, não é obrigada a negociar com o estado federado no qual se encontra assuntos potencialmente conflituosos no que tange a regulação de áreas de expansão urbana, bem como atuar de uma maneira cooperativa com outros municípios para facilitar o estabelecimento de serviços cuja tecnologia produtiva não tende a respeitar fronteiras políticas, especificamente aqueles que têm características de rede, como transportes e saneamento básico.

Assim, o artigo chama a atenção para a dificuldade que a forma federativa com *status* de autonomia territorial virtualmente irrestrita e historicamente não questionada, paradoxalmente, prejudica o próprio desenvolvimento local, motivo pelo qual foi idealizada.

REFERÊNCIAS

Comparato, Fabio Konder. A Oligarquia Brasileira. Visão Histórica. Edição: 1a. São Paulo-SP-Brasil: Contracorrente, 2017.

EMBRAPA. "Áreas Urbanas No Brasil Em 2015". Geoinfo Embrapa Monitoramento por Satélite, 2018.

Faoro, Raymundo. Os donos do poder-formação do patronato político brasileiro. Globo Livros, 2013.

Fischel, William A. Zoning Rules!: The Economics of Land Use Regulation. Lincoln Institute of Land Policy, 2015.

Goodnow, Frank J. "The charter of the city of New York". Political Science Quarterly 17, no 1 (1902): 1–23.

IBGE. "IBGE | Censo 2010". Acessado 11 de setembro de 2018. <https://censo2010.ibge.gov.br/>.

Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo, SP: Malheiros, 2017.

Mesgravis, Laima. História do Brasil Colônia. Edição: 1a. São Paulo: Contexto, 2015.

Moreira, Ruy. A formação espacial brasileira: contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil. Consequência, 2014.

Prado Jr, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo. Edição: 1a. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2011.

Viana, Oliveira. Populações meridionaes do Brasil. Vol. 2. Paz e Terra, 1974.

White, C Albert. A history of the rectangular survey system. US Department of the Interior, Bureau of Land Management, 1983.

APÊNDICE

Tabela A1: Detalhamento da Amostra da EMBRAPA

UF	Núm. Municípios na Amostra	Núm. de Municípios no Censo de 2010
RO	52	52
AC	22	22
AM	62	62
RR	15	15
PA	143	144
AP	16	16
TO	139	139
MA	217	217
PI	221	224
CE	184	184
RN	166	167
PB	223	223
PE	177	177
AL	101	102
SE	75	75
BA	415	417
MG	853	853
ES	77	78
RJ	91	92
SP	645	645
PR	399	399
SC	293	295
RS	467	497
MS	76	79
MT	126	141
GO	242	246
DF	1	1
BR	5498	5570

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da EMBRAPA