

Revisão metodológica da tipologia urbano-rural no Censo Demográfico 2022

Methodological review of the urban-rural typology in the 2022 Demographic Census

Revisión metodológica de la tipología urbano-rural en el Censo Demográfico de 2022

André Lopes de Souza (<https://orcid.org/0009-0004-1006-5913>)¹

Fernando Souza Damasco (<https://orcid.org/0000-0001-7097-6752>)²

Gabriel Bias Fortes Pereira da Silva Medeiros (<https://orcid.org/0000-0002-8945-7335>)³

Romay Conde Garcia (<https://orcid.org/0000-0002-3277-6829>)⁴

Resumo O artigo trata da revisão metodológica de diferenciação de áreas e setores urbanos e rurais no Censo Demográfico de 2022. Como tal metodologia é resultado de um processo evolutivo de compreensão do território, envolvendo diferentes técnicas, instâncias e escalas, procurou-se, de modo sintético, resgatar a história dessa diferenciação no ordenamento territorial brasileiro, confrontando diferentes objetivos e bases conceituais, como fins estatísticos, gestão territorial e análises geográficas. Em seguida, apresenta-se o novo quadro conceitual da Base Territorial, construído, pela primeira vez, a partir do uso de imagens orbitais de alta resolução, e que amparado pelo trabalho de campo, aproximou o recorte censitário do espaço vivido e percebido pelas pessoas. Esse contexto confere caráter inovador à iniciativa, que norteará a divulgação de dados atualizados tanto para as situações urbana e rural quanto para aglomerados rurais, cidades e vilas, importante para a compreensão da concentração e dispersão da população no território nacional e os respectivos dos modos de vida.

Palavras-chave Censo Demográfico, Urbano-rural, Ordenamento territorial

Abstract This article deals with the methodological review of the differentiation of urban and rural areas and enumerations areas in the 2022 Demographic Census. As such a methodology is the result of an evolutionary process of understanding the territory, involving a wide range of techniques, instances and scales, our study sought, in a synthetic manner, to rescue the history of this differentiation in Brazilian territorial planning, confronting different objectives and conceptual bases, such as statistical purposes, territorial management, and geographic analyses. Subsequently, the new conceptual framework of the Census Cartography is presented, constructed, for the first time, based on the use of high-resolution orbital images that, supported by fieldwork, brought the census section closer to the space lived and perceived by people. This context gives the initiative an innovative character, which will guide the dissemination of updated data for both urban and rural scenarios, as well as for rural settlements, cities, and towns, an important input necessary to understand the concentration and dispersion of the population throughout the country and their respective modes of life.

Key words Demographic Census, Urban, Rural, Spatial planning

Resumen El artículo trata de la revisión metodológica de la diferenciación de áreas y sectores urbanos y rurales en el Censo Demográfico de 2022. Como esta metodología es el resultado de un proceso evolutivo de comprensión del territorio, que involucra diferentes técnicas, instancias y escalas, se pretendió, sintéticamente, rescatar la historia de esta diferenciación en el ordenamiento territorial brasileño, confrontando diferentes objetivos y bases conceptuales, como fines estadísticos, gestión territorial y análisis geográficos. A continuación, se presenta el nuevo marco conceptual de la Base Territorial, construido por primera vez a partir del uso de imágenes orbitales de alta resolución, que, apoyadas en el trabajo de campo, aproximaron el corte censal al espacio vivido y percibido por las personas. Este contexto confiere un carácter innovador a la iniciativa, que orientará la difusión de datos actualizados tanto para las situaciones urbanas y rurales, como para las aglomeraciones rurales, ciudades y pueblos, que es importante para comprender la concentración y dispersión de la población en el territorio nacional y los respectivos modos de vida.

Palabras clave Censo demográfico, Urbano-rural, Ordenamiento territorial

¹ Coordenação de Estruturas Territoriais da Diretoria de Geociências, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro RJ Brasil. andre.l.souza@ibge.gov.br

² Gerência de Territórios Tradicionais da Coordenação de Estruturas Territoriais Diretoria de Geociências, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro RJ Brasil.

³ Superintendência Estadual em Minas Gerais, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Belo Horizonte MG Brasil.

⁴ Programa de Pós-Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro RJ Brasil.

Introdução

A diferenciação urbano/rural é relativamente antiga. O ordenamento territorial estruturado no direito romano, por exemplo, diferenciava propriedades (*fundus*) segundo as condições urbana e rural, sendo que a cidade concentrava, além da vida pública e política, as funções administrativas e comerciais do grupo social dominante. Já o outro espaço, retalhado em terras rústicas, inclusive latifúndios, era destinado à produção agrícola, pastoril e extrativista, num sistema de produção pré-capitalista em que predominava a mão-de-obra escravizada¹ (p. 68). Esse ordenamento territorial, amparado pela propriedade privada, espalhou-se pela Europa e foi trazido para o Brasil pelo colonizador europeu, na forma do sistema sesmario integrado à fundação de cidades e vilas, com suas respectivas câmaras e jurisdições.

Com o tempo, urbano e rural tornaram-se categorias tradicionais de diferenciação de espaços, populações e contextos, presentes no discurso científico nas suas mais diversas delimitações. Na geografia, na sociologia, na economia e em suas interfaces, a discussão acerca da distinção entre espaços urbanos e rurais foi o mote de desenvolvimento de diversas teorias e assertivas científicas empíricas sobre a forma de aglomeração e dispersão dos seres humanos e das materialidades construídas a partir de sua presença no mundo e de seu relacionamento com a natureza. Com o advento da estatística, essa discussão ganhou as estruturas estatais, passando a ser uma demanda estruturante para a administração pública, tanto do ponto de vista da produção e disseminação nacional e internacional de dados populacionais quanto com relação ao planejamento e à execução de políticas e programas de governo.

São muitas as lacunas encontradas quando se procura uma classificação que possa apoiar um estudo analítico profundo a respeito da realidade do país, dada a dinâmica complexa dos espaços urbanos e rurais no Brasil contemporâneo. Assim, este artigo tem o objetivo de esclarecer o processo de construção das categorias de urbano e rural pela institucionalidade brasileira, sobretudo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na construção de sua Base Territorial, utilizada a cada operação de levantamento e divulgação de dados estatísticos e geográficos. Em um primeiro momento, é recuperada a origem da atual metodologia de definição de áreas urbanas no Brasil, desde o contexto da sua elaboração até os formatos que assume na atualidade. A segunda parte contém reflexões e

esclarecimentos sobre a metodologia do Censo 2010, já a terceira apresenta um quadro geral dos critérios hoje adotados pelo IBGE, com sinalização de alterações e melhorias na metodologia de classificação urbano/rural, especialmente quanto à delimitação e caracterização dos setores censitários, unidade básica de estruturação da Base Territorial.

Vale destacar que o presente artigo parte da Base Territorial e da malha de setores censitários de 2021, que subsidiaram a coleta de 2022 e cuja metodologia será objeto de publicação específica do IBGE. Essa base ainda poderá sofrer eventuais ajustes decorrentes do trabalho de recenseamento antes da aguardada divulgação dos dados por situação de setor censitário.

Do ordenamento territorial ao sistema estatístico

No latim, *urbis* é Roma. Enquanto adjetivo, designa o que se relaciona a Roma, de onde emana a ideia de cidade enquanto centro de poder e unidade de administração territorial na vastidão do mundo romano. Como disse Tácito² (p. 161): “porque éramos cidadãos de uma só cidade”. *Urbi et Orbi*, onde as cidades, modeladas pela ideia de urbe, foram essenciais como instrumento de colonização, viabilizando a manutenção do poderio territorial e militar sobre as áreas conquistadas. Daí o *Municipium*, unidade político-administrativa com sede na cidade ou vila, que consubstancia o processo de territorialização do império³ (p. 33).

No Brasil a colonização também fez uso do município, presente a partir da criação de cidades e vilas, que foram delimitadas por termo e providas de *rossio*. Porém, a necessidade de identificação do que se qualifica como urbano apareceu, de forma mais evidente e institucionalizada, com a criação da Décima Predial pelo alvará régio de 1808⁴:

I. Os proprietários de todos os prédios urbanos que estiverem em estado de serem habitados, desta Corte e de todas as mais Cidades, Vilas e Lugares notáveis situados à beira-mar neste Estado do Brasil [...], pagarão daqui em diante anualmente para a minha Real Fazenda 10% do seu rendimento líquido.

II. Os prédios urbanos serão reputados todos aqueles que, segundo as demarcações das Câmaras respectivas, forem compreendidos nos limites das Cidades, Vilas e Lugares notáveis.

A partir da criação da Décima Predial, várias leis e decretos tratam da condição urbana dos

prédios e da necessidade de demarcação das áreas de incidência do imposto, como se observa, no Regulamento da Décima Predial, o Decreto 152, de 1942⁴:

Art. 1º A demarcação dos limites da Cidade e a designação dos lugares notáveis, cujos prédios ficarão sujeitos à imposição da Décima urbana, serão fixadas de quatro em quatro anos [...] pela Câmara Municipal.

Ou seja, com o imposto veio a necessidade de um ordenamento espacial próprio, voltado para a condição urbana dos prédios, devidamente registrada num cadastro predial criado essencialmente para tal fim. A essas áreas demarcadas somava-se a divisão por paróquias/freguesias, comuns no ordenamento territorial das cidades e vilas. No Rio de Janeiro, por exemplo, algumas freguesias foram consideradas totalmente urbanas (como as centrais), e outras rurais, para fins da Décima Predial.

No Recenseamento Geral do Império, realizado em 1872, a estrutura territorial adotada limitou-se à divisão político-administrativa de então (província, município e freguesia/paróquia), sem identificar a condição urbana/rural dos prédios que abrigavam as famílias, conforme o Decreto 797, de 1851. Contudo, no Censo de 1906, realizado na cidade do Rio de Janeiro, a divisão fiscal e administrativa por freguesias, e depois por distritos, serviu de base para as Comissões Censitárias Seccionais, que eram circunscrições delimitadas para efeitos operacionais, que seriam ainda subdivididas em zonas de coleta. Essa organização permitiu a divulgação de dados estatísticos segundo a condição da freguesia: se de cidade ou de subúrbio⁵ (p. 26-27). Tal metodologia, restrita ao Distrito Federal, evidentemente não estava institucionalizada em nível nacional.

As preocupações acerca da classificação urbano/rural de todo o território brasileiro emergiram com a necessidade de se publicar dados sobre a realidade do país, em um contexto internacional marcado pela busca de se promover a comparabilidade internacional de dados estatísticos. Essa preocupação ganhou força na República, durante o governo constitucional de Vargas. O então Instituto Nacional de Estatística (INE), fundado em 1936, surge como o braço do governo responsável por oferecer respostas às demandas de organização da divisão política, além de informações espaciais e estatísticas, tendo por base o ideal racionalista do Estado⁶.

A Convenção Nacional de Estatística, ratificada pelo Decreto Federal 1.022/1936, estabeleceu a uniformidade do quadro territorial em

todo o país visando a comparabilidade dos dados dos recenseamentos gerais do Brasil, a “precisão e racionalidade dos limites circunscricionais”, a sistematização da nomenclatura e “a atribuição da categoria e foros de cidade e vila segundo critérios específicos claramente fixados em lei”⁷. A construção de um Estado unitário passava, portanto, pela padronização do estatuto político-administrativo das localidades e pela sistematização da administração dos lugares.

Essa preocupação em relação à sistematização do quadro político não era novidade. A divisão em províncias, municípios e paróquias (freguesias) foi estabelecida pelo colonizador português, consagrada na Constituição de 1824 e já utilizada no Recenseamento Geral do Império. Contudo, como a Constituição Republicana de 1891 não tratou da distinção entre cidades e vilas, tema diretamente relacionado à diferenciação entre urbano e rural, a Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística (CNE) publicou a Resolução nº 59, que sugeria que, a partir de 1940, os censos passassem a apurar a população urbana e rural, distintamente, o que “pressupõe a prévia e precisa delimitação dos quadros urbanos das sedes municipais e distritais” segundo critérios objetivos e uniformes. A resolução previa ainda “que se determine serem os foros de ‘vila’ e ‘cidade’ privativos dos centros urbanos que forem elevados à categoria, respectivamente, de sede, distrital ou municipal”⁸ (p. 371).

A perspectiva do IBGE era a construção de um quadro político-administrativo unificado, que contemplasse também o vácuo da definição dos quadros urbano e rural e que ainda sustentasse operacionalmente as demandas de representação do território brasileiro para a execução do Recenseamento Geral de 1940. Todas essas requisições foram contempladas no Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, a chamada “Lei Geográfica do Estado Novo”⁹, que foi editada levando em consideração tanto a Convenção Nacional de Estatística quanto a Resolução nº 59 da Assembleia Geral do CNE e objetivava resolver definitivamente os limites do território nacional, promover a delimitação uniforme das circunscrições territoriais e subsidiar a realização do recenseamento geral da população. Um instrumento que refletia o viés autoritário do governo, ameaçando os municípios com a perda do princípio histórico de autonomia caso não se fizessem os ajustes no quadro territorial exigidos pela lei.

O critério normatizador adotado no Decreto-Lei 311 foi, primeiramente, político-administrativo, vinculado à instalação da sede, e, em

segundo lugar, quantitativo em relação ao número de moradias, sem, no entanto, que fossem especificados quaisquer critérios de densidade ou contingência entre as unidades habitacionais. E ao vincular as categorias de cidade e de vila ao conceito de urbano, praticamente reproduziu o que se aplicou no século XIX com a Décima Urbana no Rio de Janeiro e em outras cidades, ou seja, uma delimitação mais operacional com fins fiscais. Era de se esperar critérios mais claros que definissem o que seria efetivamente o fenômeno urbano. Entretanto, a Resolução nº 3 do Conselho Nacional de Geografia, de 29 de março de 1938, trouxe orientações mais específicas sobre a determinação dos quadros urbanos e suburbanos de cidades e vilas, através das delimitações a seguir:

1. No urbano “o centro de maior concentração predial”, em que se localizam “os principais edifícios públicos e mais intensamente se manifesta a vida comercial, financeira e social da sede”, onde, em muitos casos, “há incidência de impostos, como a Décima Urbana”.

2. O suburbano circunda o quadro urbano, uma “área dentro da qual já se esteja processando a expansão da zona urbana da sede ou, por suas condições topográficas favoráveis, esteja naturalmente destinada a essa expansão”¹⁰ (p. 85).

Assim, a metodologia oficial que representa os quadros urbanos e suburbanos, embora pautada na gestão local das cidades e vilas, partia também de um critério geral relacionado à conformação morfológica dos elementos urbanos (concentração predial) e à massa construída (edifícios públicos). Ou seja, dialoga com aspectos funcionais ligados à vida comercial, financeira e social da cidade. O quadro suburbano, por sua vez, estaria ligado às áreas de expansão urbana, inclusive terras rústicas destinadas à expansão futura da cidade. O restante do território municipal seria, por exclusão, considerado rural.

A Figura 1 expressa bem essa concepção metodológica. Trata-se de uma planta esquemática que deveria fazer parte do mapa municipal. Repare-se que a delimitação do perímetro urbano e, conseqüentemente, da zona urbana está localizada onde as moradias estão mais contingenciadas, demonstrando o caráter morfológico dessa classificação.

Com o Censo Demográfico de 1940, o IBGE inicia a construção de uma base operacional composta pelos chamados setores censitários, caracterizados inicialmente como *toda porção do território, pertencente a um só distrito e delimitada de tal modo que, no interior do seu perímetro, a*

*coleta do censo demográfico possa ser integralmente executada por um único agente recenseador, cumulativamente, ou não, com a coleta de outro ou outros demais censos*¹¹ (p. 1).

Os setores foram concebidos de forma a garantir a vinculação dos dados populacionais às devidas circunscrições territoriais a que a população estaria ligada, impactando diretamente a coleta e a divulgação das informações, de modo que nenhum setor censitário abrangesse território de mais de um distrito, nem, igualmente, de mais de uma das subdivisões, a saber: subdistritos, zonas judiciário-administrativas e perímetros ou quadros urbanos, suburbanos e rurais.

Inicia-se assim, no Censo de 1940, uma sistematização na coleta dos dados e da espacialização das áreas e populações rurais e urbanas no país, o que possibilitou, nos censos posteriores, a comparabilidade da série histórica. Nesse contexto, observa-se a importância histórica do Decreto-Lei 311, ao estabelecer uma padronização na delimitação de áreas urbanas e rurais no Brasil (e, de forma complementar, à Resolução 3, de 1938, do Conselho Nacional de Geografia, que orientou tal delimitação a um aspecto morfológico). No entanto, ainda que reconhecendo o papel desempenhado por tal instrumento à épo-

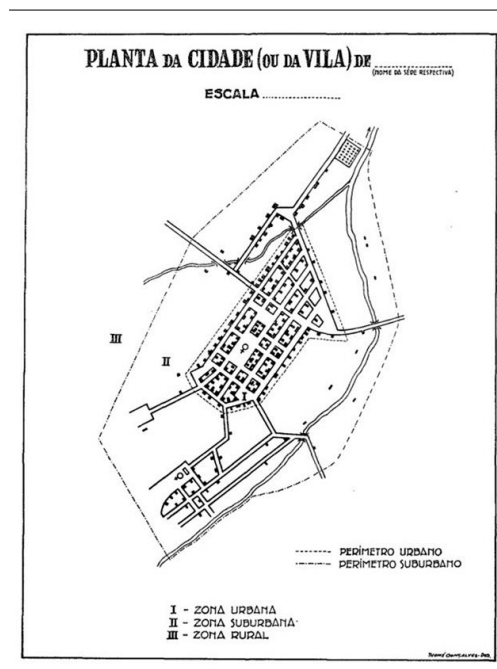


Figura 1. Planta esquemática de cidade ou vila – Censo 1940.

Fonte: IBGE¹¹.

ca, entende-se que a maior parte de seus dispositivos tenham caído em desuso, especialmente em relação à Carta Magna de 1988, que definiu o ordenamento territorial como atribuição compartilhada por todos os entes federados.

No atual ordenamento jurídico, os municípios têm maior autonomia (e dever) na delimitação e planejamento de seus respectivos territórios, com maior liberdade na criação de divisões inframunicipais (distritos, regiões administrativas e afins), de zoneamento e de ordenamento territorial, conforme o artigo 30 da Constituição Federal¹², bastando estarem alinhados com as constituições estaduais e com diretrizes gerais estabelecidas em legislação federal (a exemplo da Lei Federal 10.271, de 2001 – Estatuto da Cidade). Do instrumento de 1938, ainda que a maior parte de seus dispositivos não tenham sido formalmente revogados (ou não recepcionados), entende-se que, pelo contraste com o novo ordenamento jurídico, com as diretrizes estabelecidas na Carta Maior e em legislações federais posteriores a 1988, tais dispositivos caíram num cenário de “ostracismo”, tanto no aspecto jurídico quanto no cotidiano das políticas públicas.

A única exceção a este panorama é o que consta nos artigos 3º e 4º do Decreto-Lei 311, que atribuem a denominação de “Cidade” à sede do município e “Vila” às sedes distritais, motivo pelo qual o IBGE traz, desde 1940, tais denominações em sua série metodológica.

Os censos de 1950, 1960 e 1970 seguiram a classificação dos setores censitários segundo as situações urbana, suburbana e rural, mesmo com críticas à insuficiência dessas categorias. As discussões sobre uma melhor análise do espaço rural brasileiro ganham força com os estudos de Nilo Bernardes, que chamou atenção para a necessidade de uma abordagem mais efetiva daqueles grupamentos de habitações que não estavam “na condição de vila e cidade”¹³. Nesse sentido, Bernardes propôs classificar o habitat rural em formas de dispersão, formas intermediárias e formas de concentração, distinção que Keller¹⁴ mais tarde resumiria para o habitat disperso e o habitat concentrado, o que configura a origem da classificação de setores censitários rurais utilizada pelo IBGE até hoje. O habitat concentrado, por sua vez, se subdividia em três categorias distintas de povoamento: os núcleos, os povoados os lugares e as colônias. Essa proposta, no entanto, só teve impactos na base operacional do IBGE a partir do Censo de 1980.

O Censo de 1970 não trouxe grandes avanços quanto à tipificação das áreas rurais, mas o

faz em relação às áreas urbanas. Nessa operação censitária são criados os setores especiais, que são de dois tipos: aqueles com domicílios coletivos com mais de 50 pessoas e aqueles de aglomerados urbanos excepcionais. Naquele momento, eram considerados excepcionais os “aglomerados urbanos, geralmente conhecidos como favelas, mocambos, alagados etc.”¹⁵ (p. 10-13). Essa classificação deu origem à pesquisa que, em 2023, passou a denominar favelas e comunidades urbanas¹⁶.

A classificação urbano-rural até o Censo de 2010

O Censo de 1980 foi o primeiro a diversificar a classificação da situação dos setores censitários, alterando as tradicionais categorias de urbano, suburbano e rural para cidade ou vila, área urbana isolada, aglomerado rural e zona rural. Essa classificação buscava agregar um atributo locacional e posicional aos setores censitários, de modo que se facilitasse a operação censitária. Do mesmo modo, foi no Censo de 1980 que os setores censitários passam a ter importância como unidades primárias ou intermediárias dos levantamentos por amostragem probabilística. Por outro lado, os estudos geográficos de cunho probabilísticos desenvolvidos no IBGE nos anos 1970 consolidaram uma linha de pesquisa em que a unidade elementar de trabalho era, muitas vezes, o próprio setor censitário¹⁷ (p. 4).

Isso implicou a necessidade de abertura da malha de setores censitários às mais variadas demandas de conhecimento do território, sem, no entanto, deixar de satisfazer as exigências do quadro político-administrativo e da delimitação dos quadros urbanos pelas prefeituras municipais, além de manter o caráter de viabilidade operacional da coleta censitária. Foram gestadas, assim, as três finalidades a que os setores censitários deveriam atender (e que permanecem até hoje): a operacional, a conceitual e a legal. As várias demandas foram se desenvolvendo desde a década de 1940 e acabaram por se consolidar em um momento riquíssimo da geografia brasileira e do IBGE.

No cenário político-administrativo, a discussão sobre zonas urbana, de expansão urbana e rural ganhou força com dois instrumentos legais: o Código Tributário Nacional¹⁸ e a lei federal que trata do parcelamento do solo para fins urbanos¹⁹. A primeira exigiu que, para fins tributários, a zona urbana fosse definida por lei municipal, considerando a existência de dois requisitos entre

abastecimento de água, calçamento ou meio-fio, rede de esgoto, escola primária e iluminação pública. A segunda determinou que só seria admitido “o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, aprovadas por lei municipal” (e plano diretor, a partir da Lei Federal 9.785/1999). Tais finalidades são, entretanto, complementares, pois mesmo quando se alega objetivo meramente fiscal, a divisão urbano/rural “depende do planejamento urbano conforme diretrizes da política local, uma vez que define a destinação do solo e o valor potencial de terrenos urbanos, seja para construção, desapropriação, tributação, parcelamento, preservação e urbanização”²⁰ (p. 8).

Já no Censo de 1990, tal classificação foi influenciada pelo livro *Mapping for censuses and surveys*, publicado pelo Bureau of the Census dos Estados Unidos em 1978²¹, em que se sinalizou a problemática de que os limites das cidades, estabelecidos para fins administrativos, raramente definem a extensão real do assentamento urbano. Como solução, então, o Bureau of the Census sugeriu a adoção do conceito de áreas urbanizadas, distinto do de áreas urbanas. Assim, as áreas definidas pelo poder público para fins político-administrativos como urbanas seriam denominadas áreas urbanas, que normalmente diferem das áreas efetivamente e morfologicamente urbanizadas, seja pelo aspecto da densidade construtiva ou da densidade populacional, que seriam assim nomeadas áreas urbanizadas. No planejamento do censo, portanto, uma nova grade de interpretação dos setores censitários foi implementada, classificando-os inicialmente entre urbanos e rurais, conforme a legislação municipal²² (p. 224).

Nos censos de 1990, 2000 e 2010, os setores urbanos passaram a ser de três situações:

- . Situação 1: setores de áreas urbanizadas de cidade ou vila.

- . Situação 2: setores de áreas não urbanizadas de cidade ou vila, equivalentes às antigas áreas suburbanas presentes nos censos de 1940 a 1970, contíguas às áreas urbanizadas.

- . Situação 3: setores de áreas urbanas isoladas, que seriam definidas como urbanas pela lei municipal, uma espécie de fragmento do processo de urbanização incluindo áreas reservadas para indústrias e loteamentos.

Os setores rurais, por sua vez, formariam cinco situações, classificados primeiramente quanto à sua característica de aglomeração ou dispersão populacional:

- . Situação 4: setores de extensão urbana, que estariam localizados fora do perímetro urbano

legal, como loteamentos habitados e conjuntos habitacionais.

- . Situações 5 (povoados), 6 (núcleos) e 7 (lugarejos) são setores de aglomerados rurais isolados que seguem a metodologia construída anteriormente por Fredrich, Brito e Rocha²³.

- . Situação 8: setores rurais caracterizados pela dispersão populacional, localizados fora do perímetro urbano, considerados como área rural.

Esse sistema de classificação situacional dos setores censitários foi de uso operacional de coleta, uma vez que na metodologia dos censos de 1991 e 2000 os resultados foram totalizados apenas como urbanos e rurais:

*A situação pode ser urbana ou rural. Em situação urbana consideram-se as áreas urbanizadas ou não, correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação rural abrange toda a área situada fora do perímetro urbano, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos*²² (p. 224).

Tal entendimento praticamente não se alterou no recenseamento de 2010, porém a classificação operacional, com codificação de situação e tipo, passou a ser divulgada junto aos Resultados do Universo do Censo Demográfico Agregados por Setores Censitários, oferecendo ao usuário a possibilidade de manuseio da informação²⁴ (p. 381). Do ponto de vista analítico, a metodologia de classificação em áreas urbanas urbanizadas e não urbanizadas adotada nos censos de 2000 e 2010 permitiu a diferenciação de um urbano concebido para fins político-administrativos, amparado pela lei (quando disponível) e voltado para destinação do solo, de um outro urbano, aquele percebido, vivido, de base morfológica e entendido como estado de fato. Desse modo, a classificação urbano/rural dos setores censitários ganhou mais importância, configurando-se num nível mais detalhado de conhecimento do fenômeno, antes limitado aos recortes municipais. Mais ainda: a representação espacial dos setores censitários, de acordo com a situação urbano/rural, deu visibilidade tanto às extensões territoriais urbanas e rurais quanto à complexidade da rede de localidades urbanas no Brasil²⁵.

Já a adoção do conceito de aglomerado rural ampliou as possibilidades de uso e análise, pois esta categoria abrigava, em 2010, cerca de 4,5 milhões de habitantes²⁶. Esses pequenos nós dispersos pelas áreas rurais brasileiras podem apresentar diferentes graus de articulação à rede urbana e à rede local de serviços, demandando uma série de estudos que podem revelar conteú-

dos territoriais até então desconhecidos. São fatos os exemplos de aglomerados rurais que têm ampla vinculação às cidades e vilas, ou seja, são articulados à lógica urbana. Muito diferente de casos de aglomerados rurais típicos.

Por outro lado, a lógica de mapeamento das áreas urbanas sofreu alterações significativas com o advento dos planos diretores e de novos instrumentos de política urbana nos municípios. Esse novo cenário mostrou-se bastante heterogêneo e, dependendo da metodologia adotada, pode manter a clássica divisão entre o urbano e o rural ou criar novas regionalizações, algumas bem peculiares, que dificultam uma padronização em nível nacional. Se antes foram frequentes, inclusive em documentos metodológicos do IBGE, referências ao perímetro urbano, criado por lei municipal, segundo a lógica de tributação, a experiência do Censo 2010 mostrou que o uso de tal legislação para a definição do urbano e rural, em nível nacional, trazia limitações bastante significativas, entre as quais:

- . Inexistência da norma em alguns municípios. A pesquisa MUNIC sinalizava que 67,3% dos municípios declararam possuir legislação de perímetro urbano em 1999. Em 2001, apenas 57% dos municípios da região Nordeste teriam leis de perímetro urbano²⁷ (p. 52). Afinal, como seria calculada a população urbana daqueles municípios que não delimitavam seu território através de uma norma?

- . Divergências entre “estado de fato” e o “estado de direito”: uma vez que a zona urbana ou de expansão urbana trata também da destinação do solo, pode abrigar terrenos de dimensões e usos rurais, como fazendas e sítios destinados ao parcelamento e à urbanização no futuro, ou ainda áreas florestadas, protegidas ou não, dunas e manguezais. Ou seja: a lei não representa o “urbano de fato”, isto é, aquele que advém da experiência do espaço vivido, conforme sinaliza Garcia²⁰ (p. 9). Se o censo busca trazer um retrato territorial do Brasil, o que é definido como “urbano legal” pode destoar bastante do que se observa.

- . Grande incidência de “linhas secas” nos perímetros urbanos, podendo cortar localidades e até mesmo aglomerados, colidindo com os critérios operacionais utilizados pelo IBGE para delimitação dos setores censitários.

- . Qual a eficácia da norma da dinâmica urbana local? Está atualizada? Qual a precisão de seus descritivos, mapas e plantas? Qual é a metodologia utilizada? Quais as motivações e os interesses envolvidos? Durante o trabalho de atualização da

Base Territorial, não foi raro encontrar conjuntos habitacionais licenciados pelo município e localizados fora da lei vigente de perímetro urbano.

Daí conclui-se que, se por um lado a legislação municipal é fonte importante para compreensão do ordenamento territorial municipal, por outro não pode ser a palavra final em assunto tão complexo, seja pelas próprias limitações e especificidades ou porque não são a única forma de se compreender o fenômeno urbano e sua dinâmica.

Adequações na metodologia de classificação urbano x rural no Censo de 2022

Desde o primeiro censo o IBGE passou a manter um conjunto de informações, chamado de Base Territorial, organizado em cadastros e mapas, capaz de retratar, em escalas adequadas, a diversidade de arranjos que compõem a configuração político-administrativa e demais níveis geográficos pelos quais se torna viável a captação e a disseminação das informações estatísticas. Conforme divulgado no site do IBGE, *é o sistema de informações espaciais, concebido para dar suporte à coleta e à divulgação de dados estatísticos. É formada por uma base gráfica de informações georreferenciadas, por representações das estruturas territoriais (da divisão político-administrativa, cidades, povoados, agrupamentos indígenas e de muitos outros elementos espaciais) e integrada a um conjunto de cadastros alfanuméricos (geocódigos), mantidos de modo descentralizado. Por meio dos bancos cadastrais e gráficos da base territorial, constitui-se a malha de setores censitários*²⁸.

O objetivo principal da Base Territorial hoje é organizar esse conjunto de informações georreferenciadas, desenvolvendo ainda soluções que oferecem recortes territoriais mais adequados à captação e à divulgação das informações geográficas e estatísticas. Sua estrutura é formada por uma base gráfica de informações georreferenciadas que contém a representação das estruturas territoriais relativas à divisão político-administrativa do país, os setores censitários e demais elementos cartográficos e temáticos que possam ser relevantes para as diversas etapas de construção das pesquisas geográficas ou estatísticas de referência. Nesse sentido, há uma preocupação fundamental quanto aos padrões de concentração e dispersão das unidades a serem visitadas na pesquisa, buscando setores censitários eficientes, bem delimitados, que viabilizem o trabalho do recenseador e que sejam coerentes com o tempo

esperado de realização da coleta das informações em campo.

Essa demanda operacional, amparada em metodologias cadastrais, no quantitativo de domicílios e atenta às condições de pesquisa em campo, como percurso do recenseador e acessibilidade aos lugares e logradouros, forma uma espécie de tríade com as demandas conceituais e legais. A necessidade de atender a essa tríade gera certos constrangimentos em termos analíticos, mas também guarda em si potencialidades. Se critérios amparados por delimitações legais, em muitos casos, não permitem a identificação correta de tipologias espaciais, como o urbano e o rural, por outro permitem a extração de dados por estruturas administrativas e, dessa forma, subsidiam as políticas públicas. Nesse contexto de complexidade, cada uma dessas demandas exige não apenas atenção, mas o reconhecimento de suas próprias limitações. Logo, o trabalho de revisão metodológica da Base Territorial que amparou o Censo de 2022 buscou compatibilizar demandas legais, conceituais e operacionais, baseada numa revisão de processos de trabalho e uso de novas tecnologias. Uma vez priorizada a análise morfológica, a classificação dos setores censitários necessitava de revisão, especialmente naquelas situações mais afetadas pela desatualização ou imprecisão da legislação local de perímetro ou zoneamento urbano, confrontadas com imagens recentes de alta resolução.

As imagens também foram úteis na revisão dos limites de setores, sobretudo nos casos de linhas secas ou imaginárias, toleradas apenas em razão de limites político-administrativos ou nos casos de setores de aglomerados rurais onde não foi possível identificar elementos físicos estáveis, como rios, estradas etc.

Tudo isso foi realizado até 2021, em tempo de subsidiar a preparação da coleta, seja através de mapas em escalas variadas ou segundo recortes de estruturas territoriais das mais diversas, como terras indígenas e territórios quilombolas. Os mapas dos setores censitários foram produzidos de duas formas: a) como mapas digitais e analógicos contendo os respectivos limites, os arruamentos e as informações cartográficas essenciais; e b) representados sobre a imagem orbital de grande detalhamento, acessada tanto no computador de mão do recenseador quanto nos sistemas de monitoramento da coleta, em gabinete.

A malha setorial do Censo 2022, com os devidos ajustes decorrentes de situações trazidas da própria coleta, ainda será divulgada. Enquanto isso, a malha setorial de 2021 e o quadro geográ-

fico de 2022 já estão disponíveis para *download* no *site* do IBGE e já é possível fazer análises espaciais da malha setorial que foi para campo junto com os recenseadores.

Do ponto de vista da situação (urbano/rural) dos setores censitários, essa revisão resultou em novo quadro conceitual (Quadro 1).

Esse novo quadro situacional, além de trazer duas novas categorias – núcleo urbano e massas de água –, redefiniu procedimentos para interpretação das áreas de entorno das cidades e vilas, confrontando a delimitação legal com observações em campo e análise de imagens. Já no caso das antigas áreas urbanas isoladas e dos aglomerados rurais de extensão urbana, respectivamente situações 3 e 4 no censo anterior, a priorização da análise morfológica levou à fusão das duas situações numa nova, de núcleos urbanos, conforme Quadro 2, que traz uma comparação entre as classificações usadas nos censos 2010 e 2022, com o respectivo número de setores para cada situação.

A partir dessa adequação conceitual, a situação 3 passou a não depender mais de legislação municipal, desde que apresente características morfológicas de loteamento, “condomínios horizontais”, até mesmo favelas e comunidades urbanas. Já a situação 4, de aglomerados rurais de extensão urbana, foi agregada à nova situação 3, de núcleos urbano, uma vez que se tratava de loteamentos, condomínios e comunidades urbanas, contabilizados como rurais na metodologia anterior pelo simples fato de estarem fora do perímetro urbano.

Assim, a nova situação 3 de núcleos urbanos passou a atender aos seguintes critérios:

- Definidos como urbanos por lei municipal, efetivamente ocupados e que se encontram afastados das cidades e vilas;
- Assentamentos de características urbanas, como condomínios residenciais, loteamentos e conjuntos habitacionais, favelas e comunidades urbanas, mesmo localizados fora do perímetro urbano.

Para concluir, a principal orientação para classificação urbano/rural na malha setorial do Censo 2022 foi priorizar, num primeiro momento, análises feitas através da imagem de alta resolução. A legislação municipal – especialmente planos diretores e macrozoneamentos – permaneceram como importante insumo para ajudar na identificação de áreas urbanas consolidadas e de expansão, porém condicionadas aos critérios morfológico e operacional, ou seja, evitando linhas secas e atentando para o quantitativo de domicílios, mantido do Censo 2010.

Quadro 1. Situações do setor censitário censo demográfico em 2022.

Situação	Código	Definição
Área urbana de alta densidade de edificações	1	Área urbana com quadras, quarteirões regulares ou orgânicos, com alta densidade de edificações e de lotes aparentes
Área urbana de baixa densidade de edificações	2	Área urbana com baixa densidade de edificações, processo de expansão urbana e ocupação fragmentada, áreas verdes desabitadas, entre outras
Núcleo urbano	3	Áreas urbanas isoladas e aglomerados rurais de extensão urbana (conforme definição da metodologia anterior) que estejam descoladas da área urbana. Inclui também conjuntos habitacionais e condomínios mesmo que em áreas consideradas rurais
Povoado	5	Aglomerado rural sem caráter privado ou empresarial, ou seja, não vinculado a um único proprietário do solo e caracterizada pela existência de comércios e serviços
Núcleo rural	6	Aglomerado rural isolado vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, agroindústria, usinas, etc.)
Lugarejo	7	Aglomerados rurais isolados que não dispõem dos serviços ou equipamentos urbanos definidores dos povoados e que não estão vinculados a um único proprietário
Área rural exclusive aglomerado	8	Áreas de uso rural caracterizadas pela dispersão de domicílios e pela presença usual de estabelecimentos agropecuários
Massas de água	9	Porções de água que corresponderiam a grandes rios, estuários, baías, lagoas, lagos, represas etc. que por motivos operacionais convém a delimitação setorial

Fonte: Autores, a partir de dados do IBGE^{29,30}.

Quadro 2. Quadro comparativo de situações de setores censitários.

Código	Censo 2010		Censo 2022	
	Descrição	Setores	Descrição	Setores
1	Áreas urbanizadas de cidade ou vila	229.781	Área urbana de alta densidade e edificações	306.095
2	Áreas não urbanizadas de cidade ou vila	7.161	Área urbana de baixa densidade de edificações	31.869
3	Área urbana isolada	3.440	Núcleo urbano	7.682
Total	Urbano (situações 1, 2, 3)	240.382	Urbano (situações 1, 2, 3)	345.646
4	Aglomerado rural de extensão urbana	1.610		
5	Aglomerado rural - povoado	9.260	Povoado	16.832
6	Aglomerado rural - núcleo	246	Núcleo rural	295
7	Aglomerado rural - lugarejo	1.306	Lugarejo	5.010
8	Área rural	63.770	Área rural exclusive aglomerado	83.569
Total	Rural (situações 4, 5, 6, 7, 8)	76.192	Rural (situações 5, 6, 7, 8)	105.706
9			Massas d'água	894

Fonte: Autores, a partir de dados da Base Territorial via sistemas corporativos.

Além da situação do setor censitário, que aborda questões sobre urbano e rural, a classificação segundo tipo de setores censitários atende, prioritariamente, a critérios operacionais de coleta. Tal recurso é aplicado em áreas com restri-

ção de acesso ou que exigem procedimentos diferenciados de percurso, abordagem e entrevista. Sua identificação é feita, geralmente, a partir de registros administrativos levantados junto a órgãos responsáveis, mas também podem deman-

dar trabalho de campo. A Figura 2 apresenta um quadro-síntese das situações e tipos de setores censitários de 2022.

Essa tipologia de setores censitários resultou da análise de suas composições internas, que podem interferir nos procedimentos de coleta censitária, seja por se tratarem de domicílios coletivos, seja por conterem especificidades no grupo populacional ou no acesso aos domicílios. Muitas dessas categorias serão objeto de publicações específicas do IBGE, como nos casos do tipo 1, de favelas e comunidades urbanas, e das relacionadas aos povos e comunidades tradicionais, como os tipos 5 e 9, respectivamente grupamentos indígenas e quilombolas.

O resultado dessa revisão metodológica das categorias urbano e rural no Censo Demográfico de 2022, aplicada sobre a malha de setores censitários por meio de sistema de informações geográficas (SIG), pode ser visualizado no cartograma da Figura 3, que traz um recorte do entorno da Região Metropolitana de Goiânia (GO).

No cartograma da Figura 3, percebe-se uma maior fragmentação das áreas urbanas, devido à existência de áreas de uso rural efetivo incluídas no perímetro urbano. Conforme a nova orienta-

ção metodológica, essas franjas de expansão urbana só eram assim classificadas se de fato apresentassem loteamentos ou ocupações urbanas, ainda que fragmentários. Do contrário, passam à situação 8, de área rural, excluindo aglomerado.

Conclusão

A revisão metodológica tratada no presente artigo, em que pese a inovação técnica no uso de imagens orbitais de alta resolução (não disponíveis na preparação de censos anteriores), é resultado de um processo histórico de compreensão do território nacional consolidada num contexto de cultura institucional. Em quase todos os censos o IBGE investiu em novas técnicas e procedimentos que exigiram adequações metodológicas e, às vezes, superação de paradigmas. O diferencial trazido pela revisão metodológica no trabalho de preparação da Base Territorial do Censo 2010 para o Censo 2022 foi uma avaliação crítica dos conceitos até então adotados, especialmente quanto ao papel da legislação municipal na definição de urbano e rural para uma operação que pretende retratar o Brasil.

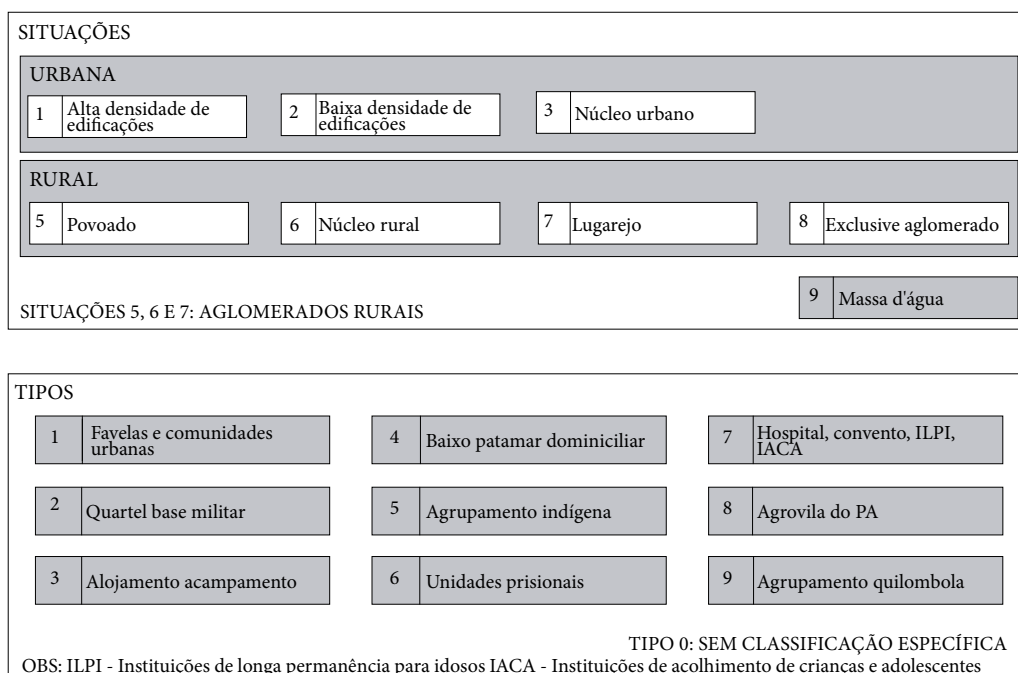


Figura 2. Quadro-síntese de situações e tipos de setores censitários em 2022.

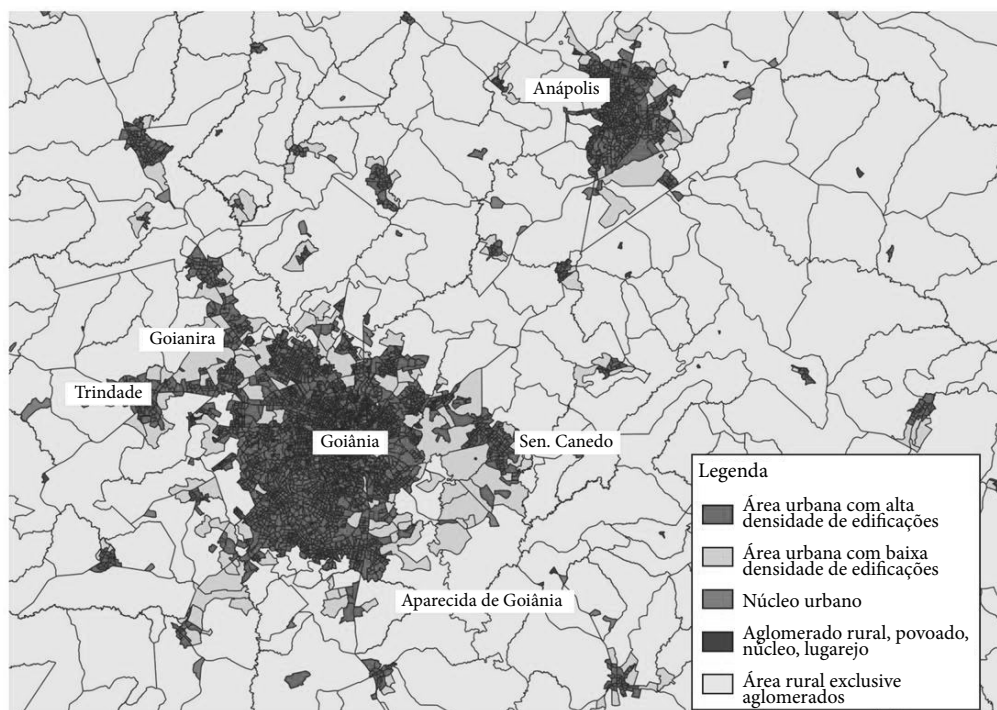


Figura 3. Cartograma com classificação de setores censitários em 2022, região de Goiânia, Anápolis e entorno.

Fonte: Autores.

O uso da geotecnologia permitiu uma análise da malha de setores censitários, em formato vetorial, sobre imagens de alta resolução. Esse recurso permitiu um trabalho prévio de identificação dos casos que demandavam verificação em campo e/ou revisão de classificação e de representação do setor. Essa etapa de diagnóstico da Base Territorial, realizada em gabinete e descentralizada pelas superintendências regionais e agências do IBGE, por meio de soluções em geotecnologia desenvolvidas no próprio instituto, foi organizada segundo o recorte de município, exceto naqueles de grande porte populacional, onde o recorte foi feito por distrito ou subdistrito.

Por sua vez, o uso das imagens de alta resolução permitiu uma primeira percepção do espaço construído, vivido, que na maioria das vezes se distancia do espaço legal, mais voltado para a destinação do solo do que para seu uso efetivo. Com isso, a forma espacial, trazida pela compreensão de elementos do meio físico, como ruas, caminhos, terrenos, cercas, edificações, campos cultivados, dunas e florestas, além de ajudar no

planejamento dos percursos de coleta, reforçou a importância do olhar e pesar geográfico nas pesquisas estatísticas.

Colaboradores

AL Souza, FS Damasco, GBFPS Medeiros e RC Garcia: pesquisa, texto e revisão.

Agradecimentos

À equipe de servidores, técnicos, colaboradores e estagiários da Coordenação de Estruturas Territoriais da Diretoria de Geociências e das valorosas equipes de Base Territorial nas 27 superintendências estaduais e suas respectivas agências: um esforço do tamanho do Brasil.

Referências

1. Cardoso CF. *O trabalho compulsório na antiguidade*. Rio de Janeiro: Graal; 2003.
2. Tácito. *Anais*. Lisboa: Edições Colibri; 2022.
3. Meirelles HL. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo, SP: Malheiros; 2006.
4. Brasil. Coleção de Leis do Império do Brasil [Internet]. [acessado 2022 jan 23]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/colecao-anual-de-leis>.
5. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. *O Censo de 1906 do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos; 2012.
6. Penha EA. *A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações; 1993.
7. Instituto Nacional de Estatística (INE). *Convenção Nacional de Estatística*. Rio de Janeiro: Departamento de Estatística e Publicidade; 1936.
8. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1940a.
9. Brasil. Presidência da República, Decreto-Lei 311, de 2 de março de 1938 [Internet]. [acessado 2024 fev 23]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=311&ano=1938&ato=e-a40TTU5EMnpXT87d>
10. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Resoluções do Diretório Central*. Rio de Janeiro: IBGE-CNG; 1938-1965.
11. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Instruções para a divisão em setores censitários*. Rio de Janeiro: Serviço Nacional de Recenseamento; 1940.
12. Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal; 1988.
13. Bernardes N. O problema do estudo do habitat rural no Brasil. *Bol Geo* 1963; 22(176):529-544.
14. Keller ECS. *O habitat rural in Brasil: a terra e o homem, v.2 – A vida humana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional; 1970.
15. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Instruções para delimitação dos setores censitários*. Rio de Janeiro: IBGE; 1970.
16. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas. Nota Metodológica de 23 [Internet]. 2024. [acessado 2024 ago 3]. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102062>
17. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Resolução PR nº 3, de 2 de janeiro de 1989. *Boletim de Serviço* 1989; 1757.
18. Brasil. Presidência da República. Lei Federal 5.172, de 25 de novembro de 1966. *Diário Oficial da União* 1966; 31 out.
19. Brasil. Presidência da República. Lei Federal 6.766, de 19 de novembro de 1979. *Diário Oficial da União* 1979; 20 dez.
20. Garcia RC. Questões de ordenamento territorial municipal antes e depois do censo: urbano e rural. *Rev Adm Mun* 2021; 308:5-15.
21. Bureau of the Census. *Mapping for Censuses and Surveys*. Washington, DC: Bureau of the Census, 1978.
22. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Metodologia do Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE; 2003.
23. Friedrich OM, Brito SR, Rocha S. Conceituação e operacionalização da categoria de aglomerados rurais como situação de domicílio para fins censitários. *RBE* 198; 44(173/174): 200-228.
24. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Metodologia do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE; 2013.
25. Souza AL, Medeiros GBFPS. O rural e o urbano na delimitação e classificação dos setores censitários in seminário discutindo o rural e o urbano para produção e análise de informações estatísticas, 2 e 4 de outubro de 2018 [Internet]. [acessado 2024 jun 11]. Disponível em: https://eventos.ibge.gov.br/downloads/sru2018/apresentacoes/03outubro/Mesa%201/FERNANDO%20SOUZA%20DAMASCO/Resumo_Fernando%20Souza%20Damasco.docx
26. Souza AL, Rijo VHA. Potencialidades dos setores de aglomerados rurais para a compreensão da rede urbana brasileira: refinamentos metodológicos para o Censo Agropecuário 2016 com o auxílio das geotecnologias. *Seminário Interno de Metodologia do IBGE*, 1 a 4 de dezembro de 2015.
27. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, 2001*. Rio de Janeiro: IBGE; 2003.
28. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Base Territorial [Internet]. 2022. [acessado 2024 jan 13]. Disponível em: <https://anda.ibge.gov.br/sobre/geografia-censitaria/base-territorial.html>. IBGE, 2022?
29. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Quadro geográfico de referência para produção, análise e disseminação de estatísticas [Internet]. 2022. [acessado 2023 nov 13]. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101962>
30. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Base Territorial – Fichas Conceituais*. Rio de Janeiro: IBGE; 2018.

Artigo apresentado em 26/02/2024

Aprovado em 09/04/2024

Versão final apresentada em 11/04/2024

Editores-chefes: Maria Cecília de Souza Minayo, Romeu Gomes, Antônio Augusto Moura da Silva