

EDISON FAVERO

**DESMEMBAMENTO TERRITORIAL: O PROCESSO DE
CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS – AVALIAÇÃO A PARTIR DE
INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS**

Texto apresentado à Escola Politécnica da
Universidade de São Paulo para a obtenção
do Título de Doutor, junto ao Departamento
de Engenharia de Construção Civil

São Paulo
2004

EDISON FAVERO

**DESMEMBRAMENTO TERRITORIAL: O PROCESSO DE
CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS – AVALIAÇÃO A PARTIR DE
INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS**

Tese apresentada à Escola Politécnica da
Universidade de São Paulo para obtenção
do Título de Doutor em Engenharia
Urbana

Área de Concentração:
Engenharia de Construção Civil e Urbana

Orientador:
Prof. Doutor
Witold Zmitrowicz

São Paulo
2004

FICHA CATALOGRÁFICA

Fávero, Edison

Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais / E. Fávero. -- São Paulo, 2004.

278 p.

Tese (Doutorado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil.

1.Cidades (Formação; Evolução) - Brasil 2.Planejamento territorial regional 3.Indicadores econômicos I.Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Departamento de Engenharia de Construção Civil II.t.

DEDICO

À MINHA ESPOSA SOLANGE,

AOS MEUS FILHOS FABRÍCIO E BRUNO

Pelo apoio, estímulo e incentivo nas horas mais difíceis.

Pela compreensão, tolerância e paciência com minha ausência.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Prof. Dr. **WITOLD ZMITROWICZ**, pelo apoio e colaboração.

Aos meus colegas professores da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da UNICAMP, **João A. V. Requena, Doris C. C. K. Kowaltowski, Lucila C. Labaki, Stelamaris R. Bertoli, Regina C. Ruschel, Sílvia A. M. G. Pina, Francisco Borges Filho, Carlos. A. Mariotoni, Vanessa S. Gomez** e, em especial, **Lauro L. Francisco Filho** pelo apoio, estímulo, solidariedade, colaboração e compreensão com minhas atividades didáticas e administrativas no período de elaboração desta tese.

RESUMO

O tema Emancipações Municipais tem ultimamente despertado várias discussões nos meios políticos, acadêmicos, institucionais e administrativos no Brasil. Para melhor compreender as motivações que levam a este processo, buscamos conhecer através do registro histórico, todo o processo anterior da criação dos municípios, desde a criação no período Romano até a transferência para o Brasil pelos portugueses. Elaboramos análises sobre o desempenho dos municípios brasileiros e paulistas, na década de 90 – último grande movimento emancipacionista no país, através de vários aspectos, tais como demográfico, físico, econômico, financeiro e social, e também se utilizando dois indicadores básicos, recentemente desenvolvidos e aplicados nestas análises: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, da ONU e o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS, da Fundação SEADE. A verificação do grau de desempenho econômico e social destes entes federativos, bem como a dependência financeira que ficam submetidos a Estados e União, em especial os pequenos municípios, permitem formalizar um conceito sobre os atuais quesitos mínimos determinados para emancipações municipais, verificar os aspectos positivos e os negativos, os reflexos provocados na economia local e nas finanças públicas, de maneira que possa nortear onde deve se intervir com objetivos de minimizar as distorções e fortalecer os pontos positivos deste processo.

ABSTRACT

The theme “Municipal Emancipations” has raised several discussions in the political, academic, institutional and administrative spheres in Brazil. In order to better understand the motivations that lead to this process, the whole process of municipal districts creation was historically registered ranging from the Roman period until the transfer of the Portuguese royalty to Brazil. Performance analysis of Brazilian and São Paulo State’s municipal districts, in the past decade last big movement for municipal emancipation in the country, through demographic, physical, economical, financial and social aspects, and also using two basic indicators, recently developed and applied in such analysis: the Municipal Human Development Index (IDH-M), developed by the United Nations; and the Social Responsibility Index (IPRS), developed by SEADE Foundation. The performance assessment of these federative cells, as well as the financial dependence on State and Federal Governments – particularly clear in the case of small municipal districts - allow to develop a concept on the current minimum requirements for municipal emancipations, to verify the positive and negative aspects involved, the reflections on local economy and on the public finances, so that it can guide interventions aiming to minimize distortions and to strengthen positive aspects of this process.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE ABREVIATURAS

APRESENTAÇÃO 01

INTRODUÇÃO 07

I. FORMAÇÃO, CARACTERÍSTICAS ESPACIAIS, ADMINISTRATIVAS E FINANCEIRAS DAS CIDADES E DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL 10

1. A origem das cidades brasileiras	10
2. A origem do município	16
3. A origem do município no Brasil	19
4. A influência da Igreja	31
5. Municípios originários	33
6. A definição do território municipal	35
7. Normas e competências do município no Brasil Colônia	38
8. O município nas Constituições do Brasil	39
8.1. O município na Constituição Imperial de 1824	40
8.2. O município na Constituição de 1891	40
8.3. O município na Constituição de 1934	41
8.4. O município na Constituição de 1937	42
8.5. O município na Constituição de 1946	42
8.6. O município na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969	43
8.7. O município na Constituição de 1988	44
8.8. A Criação dos Municípios nas Constituições Brasileiras de 67 e 88	46
9. O Parcelamento do Território Brasileiro em Municípios	49
10. Características Espaciais e Demográficas dos Municípios Brasileiros	52
11. O Sistema Brasileiro de Administração Municipal - As Funções do Município Brasileiro	59

12. A Formação das Receitas Públicas no Brasil – Desempenho Financeiro dos Municípios	64
13. Análise dos Municípios Brasileiros através do IDH-M	95
14. Conclusão	102
II. ANÁLISE DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS ATRAVÉS DOS INDICADORES IDH-M E IPRS	108
1. O Parcelamento do Território do Estado de São Paulo	108
2. Análise dos Municípios Paulistas através do IDH-M	120
3. Análise dos Novos Municípios Criados em São Paulo, através do IDH-M	122
4. Análise dos Municípios Paulistas através do IPRS	135
5. Análise dos Novos Municípios Criados em São Paulo, através do IPRS	151
6. Análise dos Novos Municípios Criados na Região Administrativa de Campinas através do IDH-M e IPRS	160
A. Engenheiro Coelho	174
B. Estiva-Gerbi	178
C. Holambra	181
D. Hortolândia	186
E. Saltinho	190
F. Tuiuti	193
G. Vargem	197
7. Conclusão	201
III. CONCLUSÃO FINAL	206
IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS	215

V. ANEXOS	223
1. Glossário Jurídico	223
2. Glossário Territorial e Administrativo	226
3. Tabelas	230
4. Gráficos	232
5. Legislação	236
VI. BIBLIOGRAFIA	241
1. Referências Bibliográficas	241
2. Bibliografia Levantada	245

LISTA DE FIGURAS

FOTOS

Foto 1 -	Brasil ao Anoitecer	220
Foto 2 -	Estados Unidos da América ao Anoitecer	220
Foto 3 -	Mundo à Noite	221

GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Razões para Migrações do Campo-Cidade	6
Gráfico 2 –	Evolução do Número de Municípios Brasileiro por Região Geográfica, 1940 a 1997	55
Gráfico 3 -	Municípios Criados por Região Geográfica, 92, 93 e 97	55
Gráfico 4 -	Evolução do Número de Municípios Brasileiros por Região Geográfica Pós Constituição de 1988	55
Gráfico 5 -	Distribuição Percentual do Número de Municípios e População por Faixa de Tamanho	73
Gráfico 6 -	Valores do FPM Recebidos por habitante, por Região Geográfica	76
Gráfico 7 -	Receitas Municipais <i>Per Capita</i> – Distribuição por Faixa de Tamanho do Município	83
Gráfico 8 -	Composição do Financiamento Municipal por Tipo de Recurso e Faixa de Tamanho do Município	84
Gráfico 9 -	Receitas Municipais <i>Per Capita</i> – Distribuição por Faixa de Tamanho do Município	85
Gráfico 10 -	Receitas Correntes Total <i>Per Capita</i> dos Municípios por Regiões e Tamanhos, 1996	88
Gráfico 11 -	Evolução do PIB dos Grupos de Municípios Emancipados no RS após 1980 (Valores em Milhões de US\$)	95
Gráfico 12 -	Dimensão do IPRS no Estado de São Paulo, 1992-2000	145

Gráfico 13 - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo: Riqueza 1997-2000	146
Gráfico 14 - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo: Longevidade 1997-2000	148
Gráfico 15 - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo: Escolaridade 1997-2000	149
Gráfico 16 - IDH-M: Médio	165
Gráfico 17 - IDH-M: Renda	166
Gráfico 18 - IDH-M: Longevidade	167
Gráfico 19 - IDH-M: Escolaridade	169
Gráfico 20 - IPRS: Riqueza	171
Gráfico 21 - IPRS: Longevidade	172
Gráfico 22 - IPRS: Escolaridade	173
Gráfico 23 - IDH-M: Médio	175
Gráfico 24 - IDH-M: Renda	176
Gráfico 25 - IDH-M: Longevidade	176
Gráfico 26 - IDH-M: Escolaridade	176
Gráfico 27 - IPRS: Riqueza	177
Gráfico 28 - IPRS: Longevidade	177
Gráfico 29 - IPRS: Escolaridade	177
Gráfico 30 - IDH-M: Médio	179
Gráfico 31 - IDH-M: Renda	179
Gráfico 32 - IDH-M: Longevidade	179
Gráfico 33 - IDH-M: Escolaridade	180
Gráfico 34 - IPRS: Riqueza	180
Gráfico 35 - IPRS: Longevidade	180

Gráfico 36 - IPRS: Escolaridade	181
Gráfico 37 - IDH-M: Médio	183
Gráfico 38 - IDH-M: Renda	184
Gráfico 39 - IDH-M: Longevidade	184
Gráfico 40 - IDH-M: Escolaridade	184
Gráfico 41 - IPRS: Riqueza	185
Gráfico 42 - IPRS: Longevidade	185
Gráfico 43 - IPRS: Escolaridade	185
Gráfico 44 - IDH-M: Médio	187
Gráfico 45 - IDH-M: Renda	188
Gráfico 46 - IDH-M: Longevidade	188
Gráfico 47 - IDH-M: Escolaridade	188
Gráfico 48 - IPRS: Riqueza	189
Gráfico 49 - IPRS: Longevidade	189
Gráfico 50 - IPRS: Escolaridade	189
Gráfico 51 - IDH-M: Médio	191
Gráfico 52 - IDH-M: Renda	191
Gráfico 53 - IDH-M: Longevidade	192
Gráfico 54 - IDH-M: Escolaridade	192
Gráfico 55 - IPRS: Riqueza	192
Gráfico 56 - IPRS: Longevidade	193
Gráfico 57 - IPRS: Escolaridade	193
Gráfico 58 - IDH-M: Médio	195
Gráfico 59 - IDH-M: Renda	195

Gráfico 60 - IDH-M: Longevidade	195
Gráfico 61 - IDH-M: Escolaridade	196
Gráfico 62 - IPRS: Riqueza	196
Gráfico 63 - IPRS: Longevidade	196
Gráfico 64 - IPRS: Escolaridade	197
Gráfico 65 - IDH-M: Médio	199
Gráfico 66 - IDH-M: Renda	199
Gráfico 67 - IDH-M: Longevidade	199
Gráfico 68 - IDH-M: Escolaridade	200
Gráfico 69 - IPRS: Riqueza	200
Gráfico 70 - IPRS: Longevidade	200
Gráfico 71 - IPRS: Escolaridade	201

GRAVURAS

Gravura 1 - Carta do Livro de Todo o Universo	11
Gravura 2 - Parte Meridional da América do Sul com rosa dos Ventos	12
Gravura 3 - Extração do Pau-Brasil	13
Gravura 4 - Carta das Capitânicas Hereditárias	22
Gravura 5 - Mapa Holandês com a Divisão das Capitânicas	23
Gravura 6 - Divisão Territorial do Brasil Colônia	27
Gravura 7 - Divisão Territorial do Brasil Império 1822 e República 1889	28
Gravura 8 - Pelourinho	34
Gravura 9 - Município de Altamira-PA	56
Gravura 10 – Província de São Paulo	109

MAPAS

Mapa 1 -	Expansão das Fronteiras Agrícolas	16
Mapa 2 -	Evolução da Divisão Político-Administrativo – até 1950	29
Mapa 3 -	Evolução da Divisão Político-Administrativo – 1960 a 2000	30
Mapa 4 -	Brasil – Divisão Político-Administrativo – Estados (2000)	31
Mapa 5 -	Evolução da Malha Municipal, 1940 – 2000	58
Mapa 6 -	Brasil, Estados – IDH-M (1991)	100
Mapa 7 -	Brasil, Estados – IDH-M (2000)	100
Mapa 8 -	Brasil, Municípios – IDH-M (1991)	101
Mapa 9 -	Brasil, Municípios – IDH-M (2000)	101
Mapa 10 -	Estado de São Paulo – 1600	110
Mapa 11 -	Estado de São Paulo – 1700	111
Mapa 12 -	Estado de São Paulo – 1800	111
Mapa 13 -	Estado de São Paulo – 1900	112
Mapa 14 -	Estado de São Paulo – 1910	113
Mapa 15 -	Estado de São Paulo – 1920	113
Mapa 16 -	Estado de São Paulo – 1929	114
Mapa 17 -	Estado de São Paulo – 1930	114
Mapa 18 -	Estado de São Paulo – 1940	115
Mapa 19 -	Estado de São Paulo – 1950	115
Mapa 20 -	Estado de São Paulo – 1950	116
Mapa 21 -	Estado de São Paulo – 1960	117
Mapa 22 -	Estado de São Paulo – 1980	118
Mapa 23 -	Estado de São Paulo – 1993	118

Mapa 24 -	Estado de São Paulo – 1997	119
Mapa 25 -	Estado de São Paulo, Municípios – IDH-M (1991)	121
Mapa 26 -	Estado de São Paulo, Municípios – IDH-M (2000)	122
Mapa 27 -	Riqueza 1992 – 1997	139
Mapa 28 -	Longevidade 1992 – 1997	140
Mapa 29 -	Escolaridade 1992 – 1997	141
Mapa 30 -	Grupo de Municípios – 1992	143
Mapa 31 -	Grupo de Municípios – 1997	143
Mapa 32 -	Grupo de Municípios – 2000	144
Mapa 33 -	Regiões Administrativas do Estado de São Paulo	146
Mapa 34 -	Regiões Administrativas – Riqueza 1992	147
Mapa 35 -	Regiões Administrativas – Riqueza 1997	147
Mapa 36 -	Regiões Administrativas – Longevidade 1993	148
Mapa 37 -	Regiões Administrativas – Longevidade 1997 – 1999	149
Mapa 38 -	Regiões Administrativas – Escolaridade 1991	150
Mapa 39 -	Regiões Administrativas – Escolaridade 1996	150
Mapa 40-	Regiões Administrativas do Estado de São Paulo	160
Mapa 41 -	Região Administrativa de Campinas	161
Mapa 42 -	Potencialidades de Emancipação de Municípios	219

TABELAS

Tabela 1 -	Evolução da Criação de Municípios Brasileiros de 1940 a 2000	51
Tabela 2 -	Evolução do Número de Municípios Brasileiros – Brasil e Estados, 1940 a 1997	54

Tabela 3 -	Área Média dos Municípios dos Estados, regiões e do Brasil, 1992, 1993 e 1997 (Km2)	57
Tabela 4 -	Coefficiente de Participação dos Estados no Total a ser Distribuído para os Municípios do Interior (Decisão Normativa TCU n.º 6/94)	67
Tabela 5 -	Coefficiente de Participação dos Municípios do Interior (Decreto Lei n.º 1.881/81)	67
Tabela 6 -	Municípios Criados Entre 1991 e 1996 – Incidência por Faixas de População	69
Tabela 7 -	Relação entre os Novos Municípios Criados com Menos de 10.188 Hab. E o Total de Municípios Criados por Estados da Federação	70
Tabela 8 -	Participação do Número de Municípios Criados e suas Populações por Estado da Federação e Regiões Geográficas sobre o Total	71
Tabela 9 -	Receita Orçamentária dos Municípios Criados em 1993 agregados por Regiões Geográficas	74
Tabela 10 -	Receita Própria <i>Per Capita</i> dos Municípios Criados em 1993 Agregados por Regiões Geográficas	74
Tabela 11 -	Valores do FPM por habitantes, por Região Geográfica em 1992	75
Tabela 12 -	Municípios Criados em 1993, com Menos De 10.188 Habitantes por Faixa de Dependência do FPM	77
Tabela 13 -	Municípios Criados em 1993, com Mais de 10.188 Habitantes por Faixa de Dependência do FPM	77
Tabela 14 =	Receitas Dos Municípios Do Brasil Por Faixa De População (Valores <i>Per Capita</i>)	82
Tabela 15 -	Receitas dos Municípios do Brasil por Faixa de População Resumo Brasil por Faixa (Composição Percentual)	83
Tabela 16 -	Brasil e Regiões: Receita Corrente Própria dos Municípios como percentagem da sua Receita Corrente Total, por Grupos de Municípios, 1996	86

Tabela 17 - Brasil e Regiões – Receita Corrente Total <i>Per Capita</i> dos Municípios, por Grupos de Municípios Agregados Segundo a População, 1996	87
Tabela 18 - Receitas Municipais	88
Tabela 19 - Municípios do Brasil 1997 – Arrecadação Própria por UF e Faixa de População do Município	90
Tabela 20 - Receita Disponível Fora FPM e Fundef – por UF e Faixa de População do Município	91
Tabela 21 - Receita Final por UF e Faixa de População do Município	92
Tabela 22 - Participação dos Municípios por Faixa de IDH-M	120
Tabela 23 - IDH-M – Municípios Criados a Partir de 1990	126
Tabela 24 - IDH-M – Municípios Criados a Partir de 1990	127
Tabela 25 - IDH-M – Municípios Criados a Partir de 1990	129
Tabela 26 - IDH-M – Municípios Criados a Partir de 1990	131
Tabela 27 - IDH-M – Municípios Criados a Partir de 1990	133
Tabela 28 - IDH-M – Municípios Criados a Partir de 1990	134
Tabela 29 - IPRS - Municípios Criados a Partir de 1990	153
Tabela 30 - IPRS - Municípios Criados a Partir de 1990	154
Tabela 31 - IPRS - Municípios Criados a Partir de 1990	155
Tabela 32 - IPRS - Municípios Criados a Partir de 1990	156
Tabela 33 - IPRS - Municípios Criados a Partir de 1990	157
Tabela 34 - IPRS - Municípios Criados a Partir de 1990	158
Tabela 35 - IPRS - Municípios Criados a Partir de 1990	159

LISTA DOS ANEXOS

Tabela A - Participação do Número de Municípios Criados e suas Populações por Estado da Federação e Regiões Geográficas sobre o Total	230
Tabela B - Municípios Criados e o Total de Municípios por Estados Da Federação e Regiões Geográficas	231
Gráfico A - Principais Receitas dos Municípios por Faixa de População - Valores <i>Per Capita</i>	232
Gráfico B - Principais Receitas dos Municípios por Faixa de População - Valores <i>Per Capita</i>	233
Gráfico C - Principais Receitas dos Municípios por Faixa de População - Valores <i>Per Capita</i>	234
Gráfico D - Principais Receitas dos Municípios por Faixa de População - Valores <i>Per Capita</i>	235
Constituição da República Federativa do Brasil (parcial)	236
Emenda Constitucional n^o 1, de 1992	237
Emenda Constitucional n^o 19, de 1998	238
Emenda Constitucional n^o 25, de 2000	239

LISTA DE ABREVIATURAS

BNDES -	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNA -	Conselho Nacional de Agricultura
FGV -	Fundação Getúlio Vargas
FPE -	Fundo de Participação dos Estados
FPM -	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBAM -	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS -	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH -	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M -	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGC -	Instituto Geográfico e Cartográfico
IPEA -	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI -	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPRS -	Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPTU -	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA -	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR -	Imposto de Renda
ISS -	Imposto sobre Serviços
ITBI -	Imposto sobre Transação de Bens e Imóveis
ITR -	Imposto Territorial Rural
IVVC -	Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
ONU -	Organização das Nações Unidas
PIB -	Produto Interno Bruto
PNUD -	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano
SEADE -	Sistema Estadual de Análise de Dados
SEPURB -	Secretaria de Política Urbana
TSE -	Tribunal Superior Eleitoral
PRAD -	Pesquisa Regional por Amostra Domiciliar

APRESENTAÇÃO

O tema Emancipações Municipais tem ultimamente despertado várias discussões nos meios políticos, acadêmicos, institucionais e administrativos no Brasil. Basicamente duas são as correntes que norteiam estas discussões, a primeira defendida por especialistas em economia e geralmente vinculados às administrações públicas federais e estaduais, com visão essencialmente administrativa e financeira, são contrários a este movimento emancipacionista por defender que o recente processo de emancipações criou um excesso de municípios gerando tão somente aumento das despesas com os serviços das administrações municipais tanto no poder executivo como no legislativo.

Vera Lúcia Santos Ribeiro (1998) da SEPURB, critica a criação de novos municípios, em especial os pequenos, justificando sua inviabilidade econômica. *“O argumento encontra eco no perfil demográfico destes municípios cujo padrão é de cidades de pequeno porte. ... a divisão espacial e as características populacionais dos novos municípios, 85,86% têm populações menores que 20 mil habitantes, sendo que 59,01% contam com populações de menos de 5 mil habitantes que não contariam com escala suficiente para o bom funcionamento dos seus mercados, quer para a organização da produção, quer do consumo. O fato se torna mais grave se considerarmos apenas a população urbana desses municípios.”*

Sergio Prado (2001) economista da UNICAMP, também levanta esta questão do excesso de criação de municípios pequenos e a partição das receitas públicas no Brasil, destaca: *“... apenas 3% da população se distribuem em 25% dos municípios existentes, o que, em boa parte, provavelmente, reflete o problema do milagre da repartição dos pães. Para o conjunto do país, a população nas menores localidades tem maior concentração nos 842 municípios de 16981 a 30000 habitantes, é decrescente para localidades maiores, e apresenta uma fortíssima concentração nas localidades acima de 156000 habitantes e capitais”.*

Gustavo Maia Gomes e Maria Cristina Mac Dowell (2000) do IPEA, colocam

a relação de dependência dos municípios em relação às transferências e pouca capacidade de arrecadação própria, e afirmam: “... apenas 9% da receita corrente disponível dos municípios de até 5 mil habitantes no Brasil era própria, no sentido de resultar de recursos arrecadados por eles próprios (1996). A relação é claramente positiva, em relação ao tamanho: ou seja, a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios aumenta continuamente com o aumento de suas populações, no Brasil como um todo e em cada uma das regiões. Ou seja: para custear suas despesas (inclusive, é claro, as despesas com sua própria administração), os pequenos municípios dependem fortemente das transferências de impostos, especialmente dos impostos federais, via o Fundo de Participação dos Municípios”.

A segunda corrente, os favoráveis às emancipações, estão pessoas que reconhecem, como principal virtude do processo, a descentralização administrativa, aproximando mais o poder decisório junto aos membros das comunidades, promovendo conseqüentemente a melhoria na distribuição das receitas públicas, facilitando assim o acesso aos serviços públicos urbanos a um maior número de pessoas.

Nesta linha, Nestor Goulart Reis Filho (1996) cita: “o poder local – entendido como o dos pequenos municípios – é o que oferece melhores condições para a organização de uma série de serviços, pela proximidade e contato direto com os cidadãos, principalmente os de pequena renda”.

Franco Montoro (1985) afirma: “Descentralizar é colocar o governo mais perto do povo. E, por isso, torná-lo mais eficiente e mais democrático. Uma das exigências fundamentais da vida pública brasileira é a valorização do Município, como célula básica da nossa organização política e instrumento insubstituível de interiorização do desenvolvimento. Sem Municípios desenvolvidos, não há Nação desenvolvida. Ou descentralizamos o desenvolvimento, dando apoio e cooperação aos governos locais, ou transformamos o País num gigante com pés de barro”. ... “um dos pontos fundamentais da grande mudança constitucional e governamental,

que a Nação exige, é a substituição do centralismo autoritário por um processo efetivo de descentralização, com base em nossos Municípios. Esse processo é mais democrático, mais eficiente e menos dispendioso. Atende melhor às necessidades efetivas de nossa população e, por isso, é também mais justo e mais adequado à realidade brasileira”.

José Carlos de Figueiredo Ferraz (1991) em pronunciamento em 1978 destaca a importância do município brasileiro, quando sedimentava o processo de centralização administrativa promovida pelo Governo Federal a partir da Constituição de 67, e conseqüente mudanças no regime tributário e nas autonomias dos Estados e Municípios, dizendo: *“Que destino estaria reservado, neste quadro, ao município brasileiro, a esta instituição secular que precedeu às províncias e ao próprio surgimento de nosso país como nação? Que final espera esta preciosa célula administrativa cuja essência remonta ao império romano, que resistiu ao impacto das invasões bárbaras, que lastreou a formação da nação portuguesa, e que pontilhou o Brasil Colonial de valiosos suportes, contribuidores para a formação de nossa nacionalidade? O município por séculos vem sendo os núcleos balizadores de penetração, os pontos avançados da ocupação do nosso território, o abrigo da gente brasileira, autênticas células da nacionalidade“.*

Como objetivo principal desta tese procuraremos demonstrar se com a emancipação de municípios, o conseqüente parcelamento maior do território nacional e com o maior destaque dado pela atual Constituição Federal onde reforça sua importância como ente federativo com grande autonomia, a descentralização administrativa com o desmembramento de núcleos urbanos de suas sedes primitivas é benéfica ou não para o desenvolvimento econômico e social das populações que vivem na maioria em pequenas cidades.

Em qualquer das duas hipóteses, a favor ou contra as emancipações, o estudo procura discutir, através de dados levantados e análises feitas por especialistas, aspectos das conseqüências do modelo de federalismo no país – sua autonomia político-administrativa, a situação atual dos municípios brasileiros no tocante às

finanças públicas, a configuração e formação das receitas municipais através dos repasses das entidades supranacionais e da arrecadação tributária própria bem como dos reflexos advindos deste modelo e dos custos administrativos dos municípios brasileiros com a criação dos novos poderes executivos e legislativos municipais.

Tendo em vista a grande extensão territorial, a heterogeneidade econômica e social, as diversidades regionais e particularidades encontradas nos municípios brasileiros, focaremos mais detalhadamente, como estudo de caso, a avaliação nos municípios recém emancipados do Estado de São Paulo e da Região Administrativa de Campinas, através dos diversos parâmetros contidos nos indicadores relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS).

As conclusões gerais desta tese apresentarão alguns aspectos que julgamos relevantes neste tema: inicialmente mostraremos as diversas motivações que tem levado as populações destes núcleos urbanos buscar suas autonomias através das emancipações municipais. Dentre estas motivações destacaremos os aspectos físico-territoriais (tamanho e distâncias entre municípios), a valorização da identidade local com a possibilidade de auto-gestão dos destinos da comunidade beneficiando-se do recebimento de recursos das transferências federais e estaduais independentes do vínculo com outro município. Procuramos apresentar os benefícios advindos deste processo com a disponibilização de recursos para obras de infra-estrutura urbana e serviços públicos e os custos administrativos, certamente existentes com o aumento das unidades municipais.

Complementando nas considerações finais apresentamos comentários e sugestões de adequações nos quesitos técnicos e administrativos (tributação, receitas e despesas municipais), norteadores das administrações públicas, no sentido de melhorar e eliminar algumas distorções apontadas nesta tese.

Como metodologia de trabalho, nos apoiamos nos indicadores IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) desenvolvido pela ONU através do

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o IPRS (Índice Paulista de Responsabilidade Social) da Fundação SEADE, bem como dados técnicos e outros indicadores elaborados e apresentados por órgãos públicos como IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas), SEPURB (Secretaria de Política Urbana do Ministério da Fazenda), IBGE e IGC, dados estes nos setores demográficos, financeiros e econômico-sociais bem como em estudos apresentados por autoridades e pesquisadores do assunto publicados em livros, textos, jornais e revistas. Procuramos fazer uma análise geral dos municípios brasileiros e, em especial, dos municípios paulistas e da Região Administrativa de Campinas, recentemente emancipados, onde demos maior enfoque no desenvolvimento desta tese.

Para melhor compreensão, a tese está estruturada em três partes da seguinte forma: na **Parte I – Formação, Características Espaciais, Administrativas e Financeiras das Cidades e dos Municípios no Brasil**, tivemos a intenção de registrar todo o processo histórico da criação dos municípios e a divisão territorial do Brasil, onde abordamos o processo do parcelamento do território brasileiro, sob o aspecto histórico, político e geográfico da subdivisão da nação em entes federativos – Estados e Municípios; destacamos a origem das cidades brasileiras e do município, da origem romana à transposição pelos portugueses ao Brasil. Neste mesmo capítulo procuramos citar as principais características dos municípios – normas e competências, e as atribuições nas Constituições Brasileiras do período Imperial até a última Republicana, as regras da criação dos municípios nas Constituições de 1967 e de 1988; nos deteremos também aos aspectos mais recentes do processo de emancipação, onde focaremos as restrições existentes na Constituição de 67 e a abertura dada na atual Constituição destacando a inovação da transferência aos Estados na responsabilidade de promover este processo. Prosseguindo, abordaremos o assunto sobre o sistema brasileiro de administração municipal – as funções do município brasileiro, analisando sob o enfoque da autonomia municipal concedida pelas Constituições Federais, suas atribuições e competências. Destacaremos as discussões que estão sendo travadas nos meios técnicos e políticos sobre a reformulação do federalismo brasileiro. Procuramos mostrar algumas características

espaciais e demográficas do território brasileiro, a formação das receitas públicas no Brasil, o desempenho financeiro dos atuais municípios, a constituição e distribuição das receitas através dos mecanismos arrecadatório da federação e as conseqüências na economia destes municípios e, concluindo, breve análise dos municípios brasileiros através do IDH-M.

Na **Parte II – Análise do Desempenho dos Municípios Paulistas através dos Indicadores IDH-M e IPRS**, iniciaremos apresentando a evolução histórica da divisão do território paulista, como destaque neste capítulo, procederemos a análises do desempenho e evolução do desenvolvimento dos municípios paulistas e em especial os da Região Administrativa de Campinas através dos parâmetros riqueza, longevidade e escolaridade, que compõem estes indicadores. Apresentaremos breve histórico e características físicas e demográficas dos novos municípios da região administrativa. Nos deteremos mais na análise sobre a evolução do desenvolvimento atingido pós-emancipação, procurando comparar dados do início do processo com os levantados posteriormente, após uma década de suas emancipações, com os dados do Brasil, Estado de São Paulo, o Município de Campinas – sede regional e entre os municípios originados e de origem.

Finalizando na **Parte III – Conclusão Final**, iniciaremos com a indicação das motivações que levaram as populações destes municípios a empreenderem movimentos buscando suas autonomias político-administrativo, destacando assim as causas das emancipações. Em seguida, baseado nestas motivações, apresentaremos as razões positivas que justificaram o desencadeamento deste processo de separações municipais e também as razões negativas ou prejudiciais que este processo gerou principalmente no que tange à distribuição de receitas públicas e custos administrativos. Da análise dos municípios paulistas e mais a miúdo dos municípios da Região Administrativa de Campinas, concluiremos, através destes indicadores, quais os reflexos positivos ou negativos ocorridos nos municípios de origem e originados no tocante ao nível de desenvolvimento e o grau de comprometimento do desempenho econômico e social em virtude das separações territoriais.

INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, que estabeleceu novos quesitos menos rigorosos que os anteriormente existentes, e transferiu para os Estados a responsabilidade de disciplinar o processo de emancipação dos municípios, uma onda avassaladora de emancipações ocorreu no Brasil. Neste período, passamos de 3.974 municípios em 1980 para 5.507 em 2000 tendo sido criados 1.533 municípios em todo o país, conforme dados do IBGE. Existe ainda mais 55 municípios instalados, mas estes estão ainda em processo de confirmação dado que foram criados em desacordo com as normas instituídas em recente Emenda Constitucional de nº 15 de 1996.

Diversos fatores contribuíram para esse grande incremento de unidades territoriais todas com grande importância no contexto nacional, dado as peculiaridades de cada região do país. Conforme afirma a pesquisadora da SEPURB, Vera Lúcia Santos Ribeiro (1997), dois aspectos se destacam, o primeiro: *“as motivações políticas, dirigidas à consolidação de grupos oligárquicos locais, que via de regra sempre tiveram posições antagônicas com os grupos instalados nas sedes municipais, que exerciam o poder local”*; o outro, *“a necessidade de se desmembrar unidades administrativas importantes a nível local, em direção à racionalidade administrativa, dada sua importância local e regional”*.

Luis Roque Klering (1998), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, destaca também as motivações que levaram à emancipação de municípios da seguinte forma: *“Esse recente e crescente desejo de emancipação política e administrativa de comunidades do RS e do Brasil ancora-se numa série de razões, desde descontentamentos com as respectivas sedes municipais, até a aspiração profunda e legítimas de pessoas e grupos de construir identidades locais mais significativas, com histórias, práticas e valores próprios, que elevem seus padrões de vida local”*.

Na história do Brasil, em especial, o processo de ocupação das nossas terras e

de formação das cidades e dos municípios, vislumbramos o interesse centenário dos povos aqui instalados em promover o desenvolvimento dos núcleos urbanos com conseqüente evolução político-administrativo até atingir o ponto máximo deste processo que é a emancipação municipal. Segundo Murilo Marx (1991), em sua obra *Cidade no Brasil terra de quem?* Este interesse está assim expresso: “...crescendo sua expressão populacional, econômica e edificada, terá aumentado sua aspiração à outra categoria institucional, a outro tipo de reconhecimento por parte da sociedade organizada, em meio à divisão territorial estabelecida pelos poderes constituídos, enfim, por parte do Estado. A sua aspiração seguinte seria constituir não mais um embrião oficial, a célula menor eclesiástica e administrativa, porém algo mais, que não se referia apenas ao tamanho ou à ascensão gradual hierárquica: seria alcançar a autonomia política e administrativa, seria passar a constituir a sede de um município, passar a zelar por si mesma, aglomeração, e por um território próprio correspondente que lhe seria designado, seu termo. A autonomia municipal colocaria o povoado, quem sabe a antiga freguesia ou paróquia, como unidade autônoma dentro do Estado, fosse o reino como uma de suas colônias, fosse esta como o país independente. O povoado se tornaria a sede de uma área territorial bem definida, entre outras mais antigas ou a serem criadas, termos municipais na ocasião definidos ou redefinidos. Ganhava então, para os efeitos, um lugar ao sol”.

Outra referência sobre o interesse antigo dos moradores de um núcleo urbano em ser independente vem de João de Azevedo Carneiro Maria (1883)¹, que cita: “Para convencer que a liberdade municipal é condição elementar de todas as outras, bastaria refletir que, onde não tem o povo a franqueza de reger por si só os negócios que mais de perto lhe interessam falta-lhe também a virilidade precisa para exercer com estímulo qualquer dos outros direitos”.

Márcio Antonio Cataia (2001), apresenta referência interessante ao processo de formação de um núcleo urbano e suas relações: “No início da colonização do

¹ CARNEIRO MARIA, João de Azevedo – *O Município. Estudos Sobre Administração Local*. Tip. de G. Lenzinger e Filhos. Rio de Janeiro, 1883, p. VII. In: *Cidade Constituinte. Org. NERU*. Texto de COSTA, Luís César Amad – *Autonomia do Município na atual Constituição Brasileira*. Espaço & Debates, São Paulo, 1986.

território brasileiro, a produção das fronteiras municipais estava ligada ao próprio lugar, ao conhecimento que as coletividades tinham daquele pedaço do território que habitavam e, a partir desse conhecimento geográfico instituíam os seus limites políticos. Havia uma territorialidade, uma ligação muito forte dos homens com seu território, sem que isso representasse qualquer coisa de sentimental. Assim, a territorialidade está fundamentalmente ligada à noção de identidade coletiva. Esta repousa sobre a idéia de uma história assumida e conservada ou de um espaço com o qual o grupo nutriu ligações. Essa territorialidade, a partir do lugar, não está ligada à idéia de pessoa, de indivíduo, de relações de intimidade ou de relações sentimentais, mas à coletividade de um lugar. Lugar este que existe porque existem relações solidárias”.

Trilhando estes pensamentos positivistas em busca de melhores condições de vida para a população, o estabelecimento de suas identidades, os emancipacionistas vislumbram melhores oportunidades de desenvolvimento social quando independentes e qualificados para dirigir seus próprios destinos. Klering (1998), em recente trabalho intitulado *Experiências recentes em municípios brasileiros – os novos municípios e as conquistas da autonomia*, apresenta resultados econômicos gerais obtidos com as recentes emancipações de municípios do RS, em que afirma: “... evidencia uma realidade emergente no interior da geografia política brasileira, de grupos sociais e comunidades que se movem e se unem pela implementação de uma gestão pública mais simples e eficaz, capaz de lhes assegurar os mesmos benefícios do progresso verificado nas grandes cidades. As comunidades aprendem, na prática, a reconhecer o papel central que governos municipais desempenham na promoção do progresso econômico e social, através da implementação de políticas públicas eficazes, na perspectiva de um desenvolvimento auto-sustentável, que assegure os diversos direitos de cidadania, com acesso à saúde, educação, serviços públicos, moradia, cultura e outros”.

Celso Furtado (1992), na obra “*Brasil: a construção interrompida*” (In: KLERING, 1998) afirma que: “...a primeira condição para livrar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se

auto-intitulam desenvolvidos; é assumir a própria identidade. A criatividade humana, hoje orientada somente para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, deveria ser dirigida para a busca da felicidade, esta entendida como sendo a realização das potencialidades e aspirações dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente. Nesta perspectiva, o processo de desenvolvimento compreende não apenas a assimilação de novas técnicas e aumento da produtividade, mas também melhoria do bem-estar e crescente homogeneização social, aqui entendida como sendo a possibilidade de uma sociedade satisfazer de forma apropriada as suas necessidades de alimentação, vestuário, moradia educação, lazer e cultura, ou seja, aumentando a sua qualidade de vida e reduzindo suas desigualdades sociais“.

Outro importante foco de discussão baseia-se no fato da autonomia municipal, considerada excessiva por alguns, reforçada pela última Constituição de 1988, quando destacou o município como um ente federativo. Neste assunto destaca-se estudo desenvolvido pela cientista política Aspásia Camargo, que dirige o Centro Internacional de Desenvolvimento Sustentável da FGV, em que recomenda reforma urgente do modelo de federalismo no Brasil, principalmente no tocante às competências entre União, Estados e Municípios. É seu entendimento que a *“opção pelo fortalecimento dos municípios resultou numa descentralização mais profunda e mais radical do que se supunha. Tanto do ponto de vista tributário quanto do político e administrativo. Mas ao mesmo tempo ocorreram anomalias e distorções”*. Destaca que estas anomalias e distorções são provenientes da diferenciação enorme entre tamanho, população e arrecadação tributária entre Estados e municípios, o que se recomenda que seja mais bem equacionado. Outra citação interessante está no fato de reconhecer os ganhos no processo de descentralização dizendo: *“Há ganhos inegáveis no processo de descentralização do país. O primeiro é que o município levou a melhor. Apesar de toda assimetria existente entre eles, o município, que está mais perto do povo e se sensibiliza mais com suas demandas, assume a tarefa em muitos serviços públicos. A saúde, por exemplo, teve avanço impressionante na área municipal.”*

Este processo tem gerado muitas discussões no âmbito acadêmico, político e institucionais, dado a existência de muitas distorções no processo de emancipação dos municípios brasileiros, uma vez que muitas destas unidades territoriais foram criadas, conforme destaca Ribeiro (1997), *“sem que se tenham feitos estudos de viabilidade econômica e financeira que lhes assegurassem uma administração fiscal eficiente, condição esta que certamente traz reflexos negativos sobre a oferta de bens e serviços públicos”*.

Neste assunto onde se destaca a disparidade existente entre capacidades econômicas e tamanhos dos municípios, José Eli da Veiga (2002), em recente trabalho afirma: *“há extremos na classificação das cidades brasileiras, que por Lei² são todas as sedes municipais, havendo com exemplo deste fato a existência no Rio Grande do Sul de um município, União da Serra, com apenas 18 habitantes”*. No outro extremo também temos distorções, onde distritos com grande número de população, tais como Hortolândia na região de Campinas com 150 mil habitantes, e no Rio de Janeiro, onde se criaram três dos maiores municípios em 1993, Belford Roxo 400 mil, Queimados 108 mil e Japerí 73 mil habitantes.

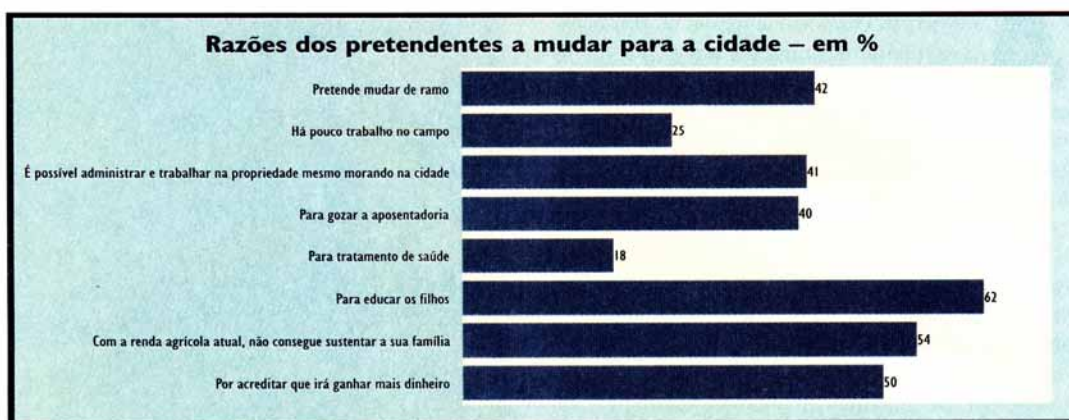
As condições políticas e institucionais destes aglomerados urbanos sem autonomia administrativa, embora muitos deles tivessem condições técnicas para isto, e, portanto, sem condições de atuar diretamente no atendimento das necessidades básicas da população, provocam maior degradação urbana, e conseqüentemente reduz a qualidade de vida nestes distritos. As soluções ficam na dependência das decisões dos poderes executivos e legislativos instalados nos núcleos sedes, sem que os mesmos tenham interesse nestes problemas. Neste sentido destaca Ribeiro (1998), as motivações de desmembramentos: *“municípios com características urbanas tais que o conjunto de problemas sociais exige o desmembramento como forma de garantir uma administração racional da oferta de equipamentos e serviços urbanos”*, e prosseguindo, destaca também, *“municípios com mais de um distrito nos quais a sede, por motivos políticos ou outros quaisquer,*

² Decreto Lei de 1938 – que considera qualquer sede de município como cidade, independentemente de outros critérios.

absorve a quase totalidade dos serviços e equipamentos públicos municipais, gerando uma situação de injustiça”.

Com o êxodo rural iniciado na década de 50, processo ainda contínuo até os dias atuais, agravados pelos avanços tecnológicos aplicados permanentemente na agricultura, verificamos que a fixação do homem no campo está cada vez mais difícil. Em recente trabalho de pesquisa desenvolvido pela FGV/CNA, publicado em setembro de 2000 na revista *Agroanalysis*, onde aborda a propensão de migrar dos proprietários de terras ainda vivendo no campo, conforme o Gráfico 1 a seguir apresentado, verificamos que as atividades agrícolas não mais atraem a população como grande fonte de renda, e que também, desejam viver nas cidades em busca de serviços públicos que permitam obter melhor qualidade de vida.

GRÁFICO 1: RAZÕES PARA MIGRAÇÕES DO CAMPO-CIDADE



Fonte: Revista *Agroanalysis*, n.º. 9 – Setembro 2000.

Este processo migratório contínuo vem provocando o crescimento das cidades e dos núcleos urbanos, sem que muitos deles tenham condições de absorver este fluxo populacional nem oferecer bons serviços às demandas exigidas por este caldal de migrantes. De acordo com Celina Souza (1998), no Brasil, a definição oficial de área urbana é meramente administrativa, incluindo todas as municipalidades e distritos, independentemente de tamanho. Por este critério, o grau

de urbanização do país aumentou de 31% para 45% entre 1940 e 1960 e de 68% para 74% entre 1980 e 1990. Essas taxas foram extremamente altas nos anos 1970 nas regiões de fronteira agrícola, isto é, o Norte e o Centro-Oeste, devido à combinação das altas taxas de fertilidade com imigração interna, e pequenas no Norte devido às baixas taxas de imigração para as áreas rurais dessa região. Como resultado desse processo de imigração interna e de urbanização, o Sudeste possui a mais alta taxa de urbanização do país (89%) e o Nordeste a mais baixa (57%). Conforme publicação do IBGE referente ao censo demográfico nacional de 2000, ficou constatado que 82% da população brasileira já estejam morando nas cidades. Nestor Goulart Reis Filho (1997), afirma que estados como São Paulo têm perto de 93% de populações urbanas, próximas à de alguns países europeus, que chegam a índices de 97-98%. Já José Eli da Veiga (2002), em recente trabalho publicado *Cidades Imaginárias – O Brasil é menos urbano do que se calcula*, questiona estes números, por discordar dos critérios adotados pelo IBGE (Decreto-Lei de 1938). Em seus estudos justifica que *“deve-se primeiro definir com precisão o que é uma cidade para que se possa posteriormente estabelecer dados confiáveis de índices de urbanização no Brasil; calcula-se que este percentual não ultrapasse a 60”*.

Outra abordagem referente às migrações em direção às nossas cidades e que causam preocupação no tocante às administrações em que procuram garantir qualidade de vida nos municípios, em particular nos pequenos, *“que via de regra são os de maior quantidade e onde mais acontecem os desmembramentos”* (RIBEIRO, 1998). Aurílio Sérgio Costa Caiado (1997), apresenta em estudo publicado pela Unicamp e organizado por Neide Patarra e outros (1997), na pesquisa intitulada PRAD (Pesquisa Regional por Amostra Domiciliar) aplicada no Estado de São Paulo, onde demonstra que a população de migrantes e não-migrantes nos pequenos municípios apresenta os mais baixos indicadores de adequação em seu habitat, em torno de 33,46 %, em face de 77,70 % nas regiões metropolitanas e 68,91% nas sedes regionais. Neste estudo, Caiado ainda destaca: *“os pequenos municípios, além de concentrarem a maior participação relativa de famílias das classes D e E, e de terem a maior participação relativa entre migrantes e não-migrantes, apresentam os piores indicadores de qualidade de vida.”* Portanto, torna-se imperativo a necessidade de

dotar nossas cidades, principalmente as pequenas, de condições de crescimento sustentável com desenvolvimento social.

A existência de municípios muito pequenos em população, incompatíveis com o bom desempenho de uma administração pública, e oposto a estes, distritos com tamanho de cidades médias a grande, sem autonomia administrativa, dependente da cidade sede, conforme citado anteriormente, não promovem o bom atendimento às suas populações no tocante aos serviços públicos, criando ambientes urbanos bastante degradados. Interessante seria encontrar o tamanho ideal, ou até mesmo o tamanho mínimo que se pudesse definir para um município auto-suficiente, com capacidade de prestar serviços de qualidade aos seus munícipes, sem que ficasse totalmente a mercê de recursos de transferências de instâncias superiores. Também não podemos nos limitar a uma visão apenas econômica em definir o tamanho destes municípios única e exclusivamente pela sua capacidade total de auto-suficiência, o que via de regra deverá existir muito poucos municípios no Brasil totalmente com esta condição, a ponto de definir este parâmetro como o único para permitir emancipações.

I. FORMAÇÃO, CARACTERÍSTICAS ESPACIAIS, ADMINISTRATIVAS E FINANCEIRAS DAS CIDADES E DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL 10

1. A origem das cidades brasileiras	10
2. A origem do município	16
3. A origem do município no Brasil	19
4. A influência da Igreja	31
5. Municípios originários	33
6. A definição do território municipal	35
7. Normas e competências do município no Brasil Colônia	38
8. O município nas Constituições do Brasil	39
8.1. O município na Constituição Imperial de 1824	40
8.2. O município na Constituição de 1891	40
8.3. O município na Constituição de 1934	41
8.4. O município na Constituição de 1937	42
8.5. O município na Constituição de 1946	42
8.9. O município na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969	43
8.10. O município na Constituição de 1988	44
8.11. A Criação dos Municípios nas Constituições Brasileiras de 67 e 88	46
9. O Parcelamento do Território Brasileiro em Municípios	49
10. Características Espaciais e Demográficas dos Municípios Brasileiros	52
11. O Sistema Brasileiro de Administração Municipal – As Funções do Município Brasileiro	59
12. A Formação das Receitas Públicas no Brasil – Desempenho Financeiro dos Municípios	64
13. Análise dos Municípios Brasileiros através do IDH-M	95
14. Conclusão	102

I. **FORMAÇÃO, CARACTERÍSTICAS ESPACIAIS, ADMINISTRATIVAS E FINANCEIRAS DAS CIDADES E DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL**

O desenvolvimento deste capítulo tem a intenção de registrar todo o processo evolutivo da criação das nossas cidades, o conhecimento da origem do Município, suas transformações e a implantação no Brasil. Abordaremos aspectos referentes às normas e competências do município brasileiro nas Constituições Republicanas a partir de 1824 e pouco mais a miúdo as atribuições estatuídas nas Constituições Brasileiras de 1967 a 1988. Trataremos também do processo do parcelamento do país neste ente federativo, as principais características espaciais e demográficas e, finalizando, a formação das receitas públicas e o sistema da administração municipal.

1. A Origem das Cidades Brasileiras

O processo de ocupação pelos portugueses das terras brasileiras após o descobrimento, no período entre 1500 e 1530, fora marcado, fundamentalmente, pela reprodução, no litoral americano, da mesma política de ocupação por feitorias no litoral africano e no Oriente. Conforme Linhares e Teixeira³: *“Eram postos avançados, normalmente pequenos fortins de madeira, com não mais de meia dúzia de homens ocupados em recolher pau tintorial para a próxima chegada de navios. Arranhava-se o litoral, sem que verdadeiramente se ocupasse o interior ou se criassem vilas e cidades”* (Gravuras 1, 2 e 3). O sistema de feitorias caracterizava-se pelo predomínio dos interesses da burguesia mercantil e portuária lusa, cujas atividades se circunscreviam aos limites da circulação de mercadorias, visando apenas lucro de sua comercialização.

De acordo com Reis Filho (2000), a Coroa portuguesa correndo o risco de perder as terras brasileiras para espanhóis, franceses e holandeses, a partir de 1532, iniciou a ocupação regular do território do Brasil, com o sistema das capitâncias hereditárias. Era uma tentativa de promover a colonização por meio de capitais

³ LINHARES, Maria Yedda; TEIXEIRA, Francisco Carlos – *Os alimentos que fizeram o Brasil. In: Terra e Alimento – panorama dos 500 anos de agricultura no Brasil*. Embrapa. 2003

privados, sem envolvimento da Coroa, de tal forma que “o sistema era ao mesmo tempo feudal e mercantil, pois delegava poderes da Coroa aos donatários, mas os objetivos eram de caráter comercial”. Aos donatários cabia a criação de vilas, que lhes pagassem tributos e a concessão de terras para atividades rurais. Todas as atividades administrativas e de defesa deviam ser exercidas pelos representantes dos donatários, pelas câmaras das vilas e pelos senhores de terras.

GRAVURA 1 – CARTA DO LIVRO DE TODO O UNIVERSO



Lázaro Luis, 1563
Fonte: Embrapa

GRAVURA 2 – PARTE MERIDIONAL DA AMÉRICA DO SUL COM ROSA DOS VENTOS



Diogo Homem, 1560
 Fonte: Embrapa

GRAVURA 3: EXTRAÇÃO DE PAU-BRASIL



Lopo Homem – Reinésis – Atlas de 1519
 Fonte: Embrapa

Paulo F. Santos, em seu livro *Formação de Cidades no Brasil Colonial* (2001), identifica que as cidades do Brasil do século XVI ao XIX, tiveram em sua grande maioria a formação orientada por imperativos que assim podem ser resumidos:

- *Cidades de afirmação de posse e defesa da costa e cidades do litoral em geral*, fundadas na maior parte nos dois primeiros séculos, do extremo norte ao extremo sul, a maioria das quais tendo tido como base econômica o açúcar, outras não passando de praças-fortes, cuja localização dependeu quase exclusivamente de conveniências estratégicas;
- *Cidades de conquista do interior*, em que se incluem as do bandeirismo e da mineração, com as quais se fez, do primeiro ao terceiro século, a fixação do homem no sertão;
- *Cidades de penetração rumo às fronteiras oeste e sul*, cuja fundação ou desenvolvimento resultaram, no terceiro século, dos propósitos de conter eventuais investidas dos castelhanos e dos trabalhos que se completaram com os tratados de limites com a Espanha;
- *Cidades do café*, embora não se circunscrevam, pelo menos algumas das mais importantes, ao Período Colonial, são já do quarto século, que se desenvolveram, primeiro, na Região Fluminense, ao longo do Vale do Paraíba, depois por São Paulo, Paraná, etc;
- *Cidades da borracha*, formadas ou desenvolvidas na Região Amazônica, em fins do século XIX e princípios do XX;
- *Cidades da indústria*, formadas no século XX em regiões de fácil acesso às matérias primas – Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, etc.

Ressalta ainda em seu livro, que esta classificação não pretende ser genérica, uma vez que muitas cidades tiveram sua fundação ligada a bases econômicas distintas dessas destacadas. Lembra o exemplo de Brasília, centro administrativo, que

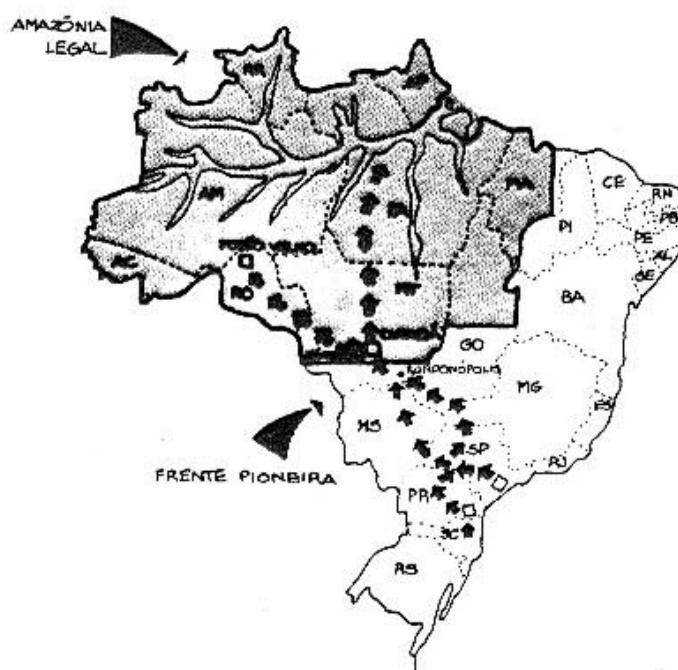
foi produto da determinação pura e simples de deslocamento da sede de Governo do litoral para o interior, lembrando que foi numa ocasião em que nem mesmo razões militares podiam induzir à mudança. Outros exemplos citados são as *colônias de imigrantes*, as quais eram previamente localizadas por conveniências demográficas; as *idades itinerantes*, que se fundavam à margem dos caminhos, em rotas ditadas por objetivos de que elas não participavam; as *idades de comércio*, que decorriam de afluxos populacionais ditados igualmente por objetivos a que ficavam estranhas; as *idades* localizadas nas proximidades de *fontes* de águas medicinais; as *balneárias* e de *veraneio*, as *turísticas* em geral, etc. Afirma ainda que todas essas cidades não se enquadram no esquema anterior, mas, pela sua significação no complexo histórico, não o alteram, constituindo-se como fatores complementares da empresa colonizadora e do povoamento, ou como exceção que se apresenta nitidamente com esse caráter. Salienta que algumas cidades se incluem em mais de um item da classificação apresentada, exemplificando que havia cidades fundadas em razão da descoberta de lavras auríferas, que, transmutaram-se, logo depois, em postos avançados de vigilância da fronteira, e, num terceiro estágio, quando os litígios com os vizinhos se foram aplainados, em centros catalisadores da produção da região, e já sem nenhuma lembrança da sua origem. Outras, inicialmente criadas como praças-fortes, transformaram-se com o tempo em metrópoles pacíficas que já não guardam vestígios da sua função inicial.

Podemos incluir nesta lista de motivos que nortearam a criação de cidades no Brasil, as ocorrências nas últimas décadas do século passado, das cidades criadas junto às obras das grandes hidroelétricas, inicialmente como canteiro de obras e base da população trabalhadora nestes empreendimentos, que posteriormente obtiveram autonomia unídice-administrativa, como exemplo destaca-se Ilha Solteira-SP, dentre outras.

Também a partir de meados do século passado, temos as cidades criadas por cooperativas ou empresas colonizadoras no processo de expansão das fronteiras agrícolas em ocorrência no Estado de Mato Grosso, e em seguida direcionando-se ao norte nos sul dos estados da Amazônia Legal (Mapa 1). Exemplificando temos

Rondonópolis (50), Cáceres (60) Alta Floresta (75), culminando em 1979 com a criação de 19 municípios em Mato Grosso, oriundos da implantação de novas cidades neste processo de expansão das fronteiras agrícolas no país.

MAPA 1 – EXPANSÃO DAS FRONTEIRAS AGRÍCOLAS



Fonte: Oliveira, Isabel Cristina Eiras – Desenho Urbano II – Cadernos Brasileiros de Arquitetura, n.º. 13 – pg 87.

2. A Origem do Município

Conforme Lauro Bastos Birkholz (1979), a palavra *município* provém de duas palavras latinas: *munia* – prerrogativas e *capere* – conservar. Portanto, o município como unidade administrativa local significa *conservar as suas prerrogativas*.

O município, unidade político-administrativo nasceu na República Romana interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas. Deste modo, “os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado Romano,

mas, em troca de sua sujeição e fiel observância das leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas. Estas prerrogativas variavam desde a garantia de simples direitos privados (jus connubii, jus commercii), até o privilégio de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade (jus suffragii)” (BIRKHOLZ, 1979).

Outra citação importante sobre as cidades romanas, a origem dos municípios e principalmente sua autonomia vêm de Goitia apud Abiko (1995), onde cita: “*O Império Romano era um agregado de cidades gregas, italianas e provinciais, estas últimas habitadas por naturais, mais ou menos helenizadas ou romanizadas, da cidade correspondente. Cada cidade tinha uma área rural mais ou menos extensa, que era território seu. Era o território de uma antiga cidade-estado grega ou romana. Cada cidade tinha o seu governo autônomo e a sua vida política*”.

Birkholz (1979), destaca: “*as comunidades que gozavam destas prerrogativas eram consideradas Municípios (Municipium). Nestas cidades o governo era eleito pelos homens livres, considerados cidadãos do Município (cives unícipes), em contraste com os estrangeiros (incolae), que, por serem originários da região dominada, eram tidos como peregrinos, sem direito a voto*”. O governo destas cidades, eleito pelos cidadãos do Município, era constituído por dois ou quatro Magistrados, investidos do supremo poder local, encarregados principalmente da administração da Justiça (duumviri juridicando ou quatuorviri juridicando).

Para as outras funções contavam os Municípios com os seguintes funcionários:

- ***Aediles*** – encarregados das funções administrativas e policiais;
- ***Questor*** ou ***Exator*** – encarregado da arrecadação;
- ***Curator*** – encarregado da fiscalização dos negócios públicos;
- ***Defensor Civitatis*** – encarregado da defesa da cidade;

- *Actuarii* – escrivão e notários e,
- *Scribe* – escriturários.

As Leis locais (Edictus) emanavam do Conselho Municipal (Cúria ou Ordo Decurionum), constituído de elevado número de cidadãos do Município (Cives unicipes), escolhidos periodicamente e com funções assemelhadas ao Senado Romano (BIRKHOLZ, 1979).

O regime Municipal foi estendido a todas as colónias da Itália no ano de 709, por uma lei de Júlio César (Lex Julia Municipalis). Mais tarde o mesmo sistema de governo foi adotado nas províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica. Assim, o regime Municipal chegou à França, Espanha e Portugal e paulatinamente foi se modificando sob a dominação bárbara, que sucedeu à romana. Na Idade Média o Conselho dos Magistrados foi substituído pelo “Colégio dos Homens Livres”, com tríplexes funções administrativas, policiais e judiciais.

Nas comunas da Península Ibérica, por influência árabe, induziram-se algumas modificações, tais como: o pagamento de tributos pelos Municípios (Monera) e a criação de cargos de Alcaide (Governador), Alvaziz (Primeiro Magistrado) e Almotacéis (Provedores). Nestas condições, a comuna portuguesa, como o Município romano, passou a desempenhar funções políticas, a editar suas próprias leis e a exercer funções administrativas e judicantes que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais.

Célson Ferrari (1972), destaca que, em Portugal, antes do descobrimento, o Município (*Municipium*) era chamado Conselho (*Concilium*) por extensão de conceito de Conselho, órgão local de governo. O Conselho era assim constituído:

- Um *alcaide* – com funções administrativas e judiciais representando o poder central.
- *Juízes* – escolhidos dentre os “homens bons”. Esses juízes deliberavam e

julgavam, juntamente com o alcaide.

- “**Homens bons**” (bom-homines)- Estes constituíam um órgão consultivo do Conselho. Eram homens experientes, livres e idôneos, radicados no local.
- Os **almotacéis** – (do árabe: “al-muhtasib” que significa: mestre de aferição). Eles tinham a função de policiamento: aferiam pesos e medidas, policiavam ruas e estradas, cuidavam da conservação das vias, etc. Almotaçaria era um Tribunal, presidido por um *almotacel*, para dirimir questões de tributos.
- **Procuradores** – dois “homens bons” que representavam o Conselho junto à Coroa, em Corte, que era uma espécie de Terceiro Estado. Em 1385 as Cortes aclamaram rei ao mestre de Aviz (D. João I) e lhe impuseram condições de um governo democrático.

No século XIV apareceram os representantes da Coroa nos Conselhos e faziam observar nos mesmos as Leis Gerais do Reino. Tais pessoas eram chamadas de Juízes de Fora. Cada Conselho tinha um Juiz de Fora.

No século XV as Ordenações Afonsinas criam a figura do **vereador**. Ele surge com algumas funções dos almotacés e outras dos “homens bons”. Os juízes e vereadores formavam a Câmara do Conselho a quem competia o governo econômico das cidades e vilas. Os “homens bons” passam a escolher, pelo voto, os juízes e vereadores. No princípio, cada homem bom era assessorado por três vereadores.

3. A Origem do Município no Brasil

O Município português foi transplantado para o Brasil com a mesma organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino. Entretanto, ao transportar-se para o Brasil, sofreu algumas alterações, o

território governado pelo Conselho passou a chamar Município, como visto anteriormente, nome derivado das antigas comunas romanas e passando a ter a seguinte formação:

- Um *alcaide*
- *Juízes ordinários*
- *Vereadores* (já reunidos em Câmaras)
- *Almotacéis* – porém com funções executivas subalternas: almotacel da limpeza pública, almotacel da conservação de vias, almotacel-mor, etc.
- *Juiz de Fora*
- *Procurador* (advogado e representante do Município)
- *Homens bons*

De 1521 até 1603 vigorou no Brasil o regime legal das “Ordenações Manuelinas”. Em 11/01/1603 foram promulgadas as “Ordenações Philipinas”, cujo Livro I, Títulos 66 a 71 modificou profundamente a forma da organização, competência, sistema eleitoral e atribuições das Câmaras Municipais. (FLEIUSS, 1923. *In*: CATAIA, 2001).

O termo Município ficou oficializado a partir da Lei de 28 de outubro de 1828, chamado *Regimento das Cammaras Municipaes* (Lei Orgânica dos Municípios) onde aparece, pela primeira vez, constitucionalmente, a palavra Município no Brasil. Até então a referência era a *ciudades, villas e parochias*. (TAVARES, 1998. *In*: CATAIA, 2001).

A organização municipal foi o ponto de apoio para o processo de colonização. Os Conselhos ou Câmaras dos municípios tinham um papel político fundamental, até a segunda metade do século XVII. Sua independência refletia a autonomia dos colonos, no primeiro século de vida municipal (REIS FILHO, 2000).

Para Reis Filho (2000), o resultado do sistema de capitânicas foi modesto, tanto é que para dar maior impulso ao processo de colonização, o governo português promoveu a criação de um Governo Geral e a fundação da cidade de Salvador em 1549, na Capitania da Bahia, como sede da nova administração, de tal maneira que o Governo Geral, instalado em Salvador, tinha poderes sobre as vilas, as capitânicas e seus donatários. Destaca ainda *“essa iniciativa foi seguida em 1567 pela fundação de uma segunda cidade, o Rio de Janeiro, para controle do litoral sul, como parte do programa de expulsão dos competidores franceses”*.

O sistema adotado forçava a administração indireta e descentralizado, em nível regional e local. Transferia aos donatários e colonos as responsabilidades militares e judiciárias e mesmo fazendárias, ficando para a Coroa apenas os encargos de fiscalização. *“Outorgando aos donatários direitos da Coroa, o sistema obrigava ao estabelecimento de um esquema administrativo próprio, limitando-se a Metrópole à manutenção de um almoxarife ou feitor do rei, mas mesmo essas funções eram, às vezes, atribuídas aos respectivos capitães”* (REIS FILHO, 2000).

As rendas municipais desta época pertenciam aos donatários das capitânicas, por isso havia em cada cidade ou vila um capitão, sujeito ao capitão-mor, encarregado de controlar e dirigir a arrecadação dos tributos.

O papel político cabia à vereança, constituído de três ou quatro vereadores, cuja importância do povoado determinava o número de vereadores eleitos. A eleição do vereador, dos juizes ordinários e do procurador era indireta e feita por um colégio eleitoral de seis membros, escolhidos pelo povo. Os membros do colégio eleitoral e os vereadores deveriam ser escolhidos dentre os “homens bons”, que não podiam ser oficiais mecânicos, judeus, degredados e estrangeiros. Competia aos vereadores, reunidos em Câmara, administrar as obras do Conselho, elaborar as posturas da cidade ou vila, decretar a cobrança de taxas, etc.

Apresentamos a seguir, as Gravuras 4 e 5, onde destacamos o início do processo de colonização do Brasil através das Capitânicas Hereditárias, a primeira

com as divisas divididas conforme escala graduada, muito regular (1574) e a segunda, de origem holandesa (1660) em que algumas divisas já apresentam algum critério mais técnico-geográfico como as divisas limitadas por rios ou contendo bacias hidrográficas.

GRAVURA 4 – CARTA DAS CAPITANIAS HEREDITÁRIAS



Luis Teixeira, 1574
Fonte: Embrapa.

GRAVURA 5 – MAPA HOLANDÊS COM A DIVISÃO DAS CAPITANIAS.



Nova et Accurata Brasiliae Torius Tabula de Ioanne Blaeu I. F. – 1660.

Embaixo, detalhe onde se vê a Capitania de São Vicente.

Acervo da Biblioteca Mário de Andrade.

In: IGC – 1995

A Câmara de Vereadores se compunha dos juízes ordinários e dos vereadores. O Juiz de Fora era nomeado pelo monarca, se fosse importante o município, caso contrário o Juiz Ordinário fazia-lhe às vezes. O alcaide é um mero chefe de polícia, subordinado aos juízes ordinários. Era conhecida por República e os vereadores por repúblicos ou republicanos. Eram eleitos para cuidar das “*res-publicae*” (coisas públicas). (FERRARI, 1972)

Os governos locais, de um modo geral, não tinham autonomia estando sujeitos ao poder central. Em fins do século XVIII, os vereadores, em alguns municípios, eram designados pelo monarca e, até mesmo, pelos vice-reis e governadores provinciais. (FERRARI, 1972)

Edmundo Zenha apud Reis Filho (2000), faz interessante citação a respeito da implantação do sistema municipal no Brasil, “*As humildes vilas brasileiras (...) tiveram seu nascedouro subordinado a um programa elaborado em Lisboa (...). Todas ser erguam debaixo da organização municipal que desde o seu dia inicial lhes presidia os movimentos e lhes marcava o futuro (...) aqui município surgiu unicamente por disposição do Estado que, nos primeiros casos, no bojo das naus, mandava tudo para o deserto americano: a população da vila, os animais domésticos, as mudas das espécies cultiváveis e a organização municipal encadernada no Livro I das Ordenações*”.⁴

É importante notar que o Município precedeu, no Brasil, o próprio Estado e constitui o fundamento da nação até os dias atuais, lembrando que este modelo já não existe em Portugal, conforme rege nossa atual Constituição, onde o Município é reconhecido com ente federativo, reforçado em suas atribuições, prerrogativas e autonomia.

Reis Filho (1996) destaca que a organização territorial no Brasil sempre esteve baseada em entidades político-administrativo de três níveis ou escala: o geral ou nacional, o estadual ou provincial (que sucedeu ao das capitânicas) e o municipal, compreendendo áreas urbanas e rurais.

Os primeiros Municípios brasileiros possuíam vastíssimas áreas e eram consideradas verdadeiras sedes de governos regionais, a tal ponto que alguns municípios chegaram a ter senados com funções poucos explícitas e talvez executivas. Um exemplo desta extensão mostra que no século XVIII, Curitiba fazia

⁴ ZENHA, Edmundo – *O Município no Brasil: (1552-1700)*. São Paulo, Instituto Progresso Editorial, 1948, pg. 23 e 25. In: Reis Filho, Nestor Goulart – *Evolução Urbana do Brasil – 1500-1720*. São Paulo, Pini, 2000.

parte da Comarca de Itu-SP e que as populações das duas vilas, somadas, não alcançariam naquela época 5.000 habitantes (REIS FILHO, 1996).

No período colonial a expansão municipalista foi restringida pela ação centralizadora das Capitânicas Hereditárias e dos Governadores Gerais. No entanto, as municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil. Deste modo, nos povoados que se fundavam, as municipalidades realizavam obras públicas, estabeleciam posturas, fixavam taxas e distribuíam a justiça (BIRKHOLZ, 1979).

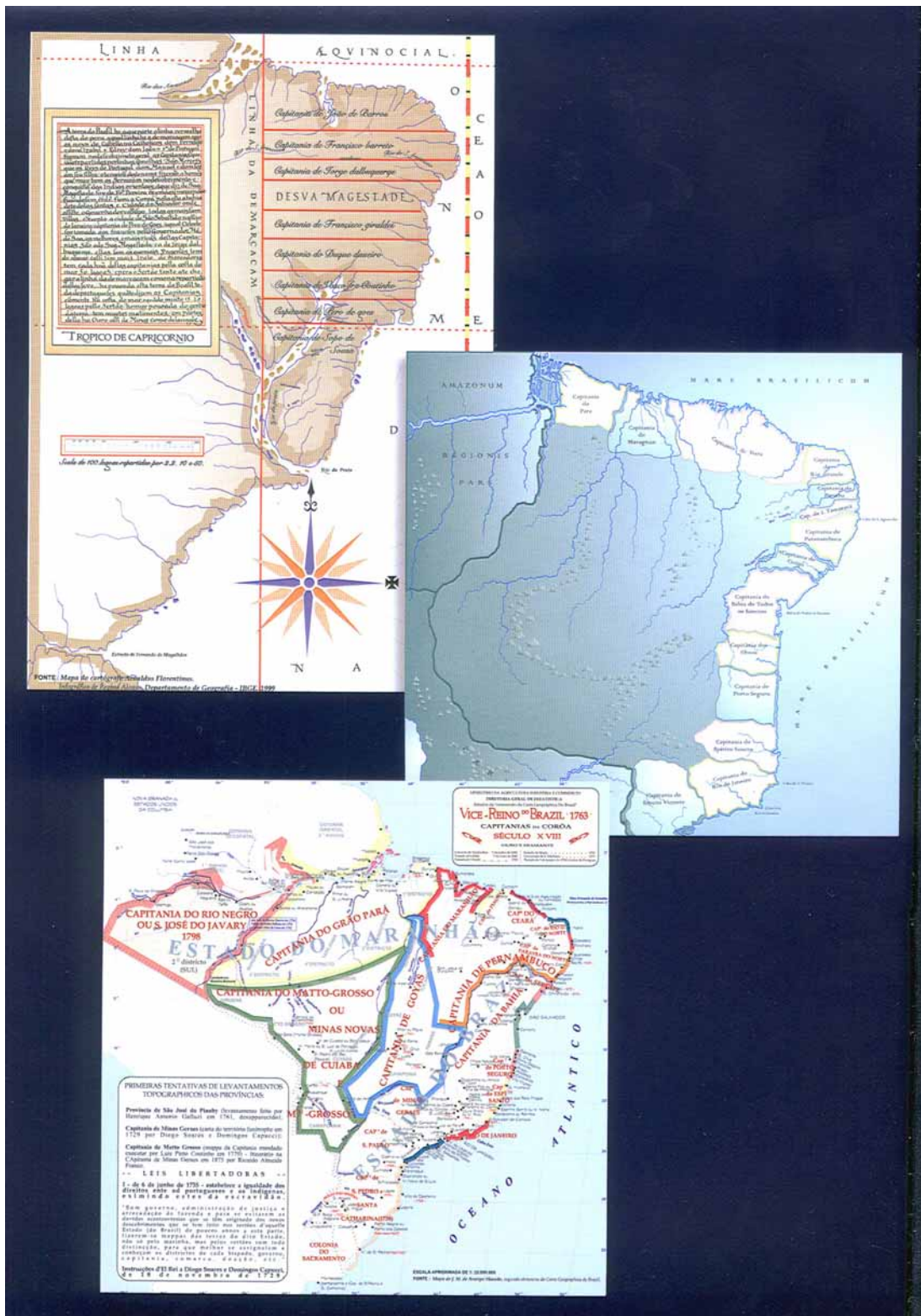
Murilo Marx em seu livro *Cidade no Brasil, Terra de Quem?* (1991), relata o processo inicial de posse de nossas terras, destacando: *“que a porção lusitana das Américas foi consignada à Ordem de Cristo, ordem militar religiosa que passara a ter o rei português como grão-mestre e que logo vai ter seus bens patrimoniais confundidos com os da Coroa. Assim, o Brasil – formalmente através de uma confraria – nasce como um bem do Estado português, cujo fundo ideal – a linha de Tordesilhas – está curiosamente preestabelecido, fundo muito distante, vago ou intangível, de rincões incomensuráveis, que sofrem as primeiras concessões e, conseqüentemente, as primeiras divisões, com o sistema logo estabelecido das capitânicas hereditárias. Estipulado virtualmente o fundo, as laterais dessas concessões vão ser também abstratamente delineadas em determinadas latitudes, a partir do fracionamento em quinhões variáveis da frente atlântica (...) esses quinhões do litoral, onde a ocupação foi maior, foram precisados e balizados pelos elementos da geografia já mais conhecidos. A atual conformação dos estados nordestinos, no trecho do litoral que se volta para leste, mostra bem ainda, apesar das inúmeras alterações havidas, tal tipo de primeira divisão estabelecida no território nacional, e de forma de concessão. Pouco tempo depois este sistema foi abolido, estabelecendo o Governo Geral sediado na Bahia, mas perdurou entre as prerrogativas dos donatários de capitânicas aquela de conceder terras, partilhando as que lhe haviam sido confiadas. Os critérios de concessão baseavam-se nas Normas do Reino, nas Ordenações do Reino, e nos instrumentos com que os capitães recebiam as donatárias ou se tornavam donatários, as cartas de doação e os forais”*.

As capitanias eram instituídas e concedidas por cartas de doação e confirmadas e regulamentadas por forais. Seus beneficiários, os capitães-mores, não se tornavam proprietários, mas delegados lusitanos com amplos poderes a serem transmitidos hereditariamente e dos quais se destacam dois: o de conceder terras e o de criar vilas. Dispunham tais concessionários de prerrogativas consideráveis nos âmbitos administrativos, econômicos e até mesmo judiciários, com certas limitações, entre as quais as geográficas de suas vastas porções de um mundo novo.

A seguir apresentamos as gravuras e mapas, em que ilustram a evolução da divisão territorial do Brasil em diversas épocas. Inicialmente a Gravura 6 apresenta a ocupação em Capitanias Hereditárias em três momentos 1574, 1660 e 1763; na Gravura 7 verificamos as divisões do Brasil em Províncias, já no Período Imperial (1822); abaixo, no início do Período Republicano, a divisão em Estados (1889).

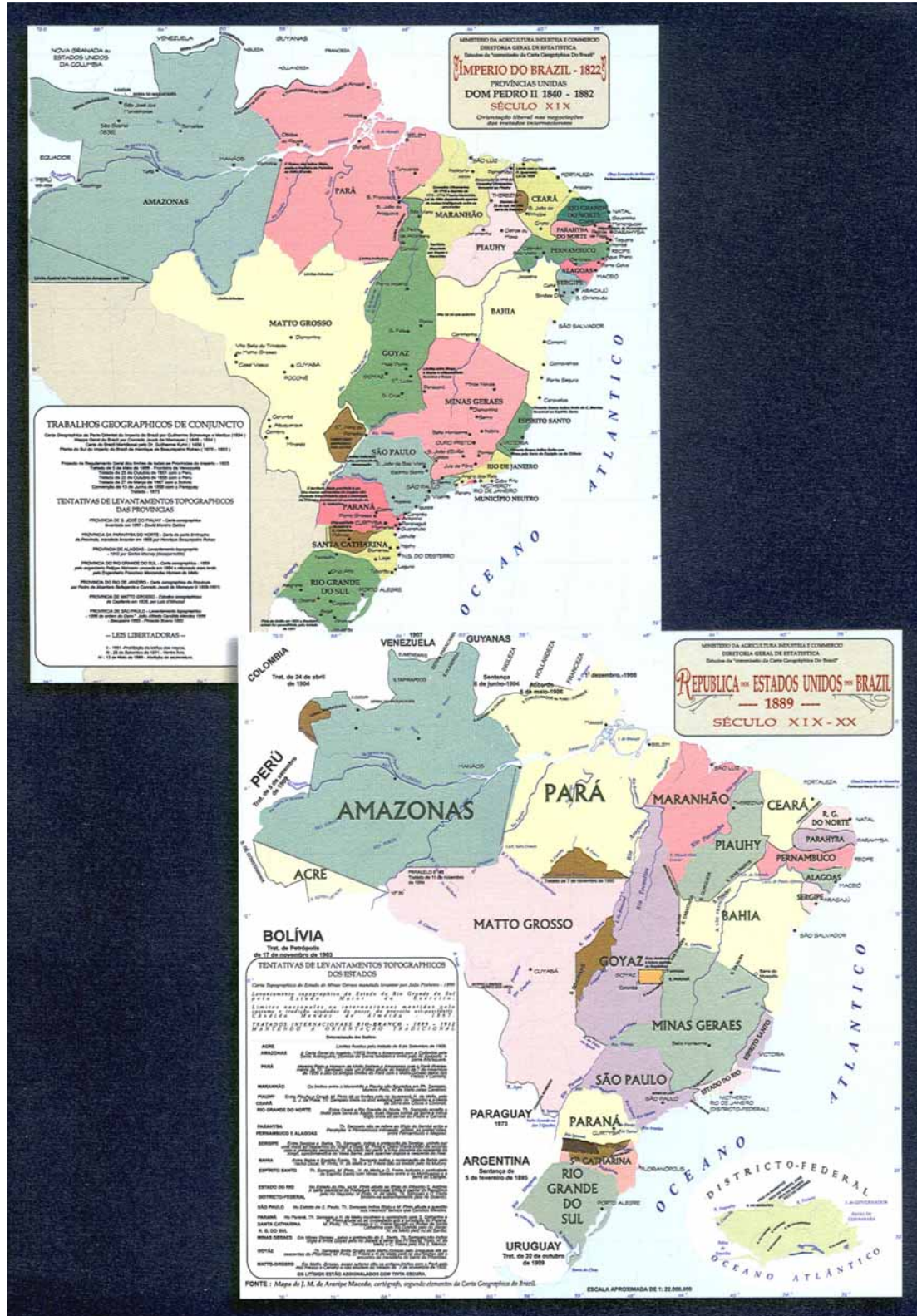
Nos Mapas 2, 3 e 4, apresentamos toda a seqüência da criação dos estados brasileiros sendo o primeiro (alto a esquerda) mostrando a Origem da Divisão Político-Administrativa pós término das Capitanias Hereditárias com a capitania de origem e os originados da mesma capitania bem como as datas da criação. As demais ilustrações apresentam a divisão do país no Período Republicano mais recente, de 1940 aos dias atuais.

GRAVURA 6 – DIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL COLÔNIA



Fonte: IBGE – Atlas Geográfico Escolar

GRAVURA 7 – DIVISÃO TERRITORIAL BRASIL IMPÉRIO 1822 E REPÚBLICA 1889



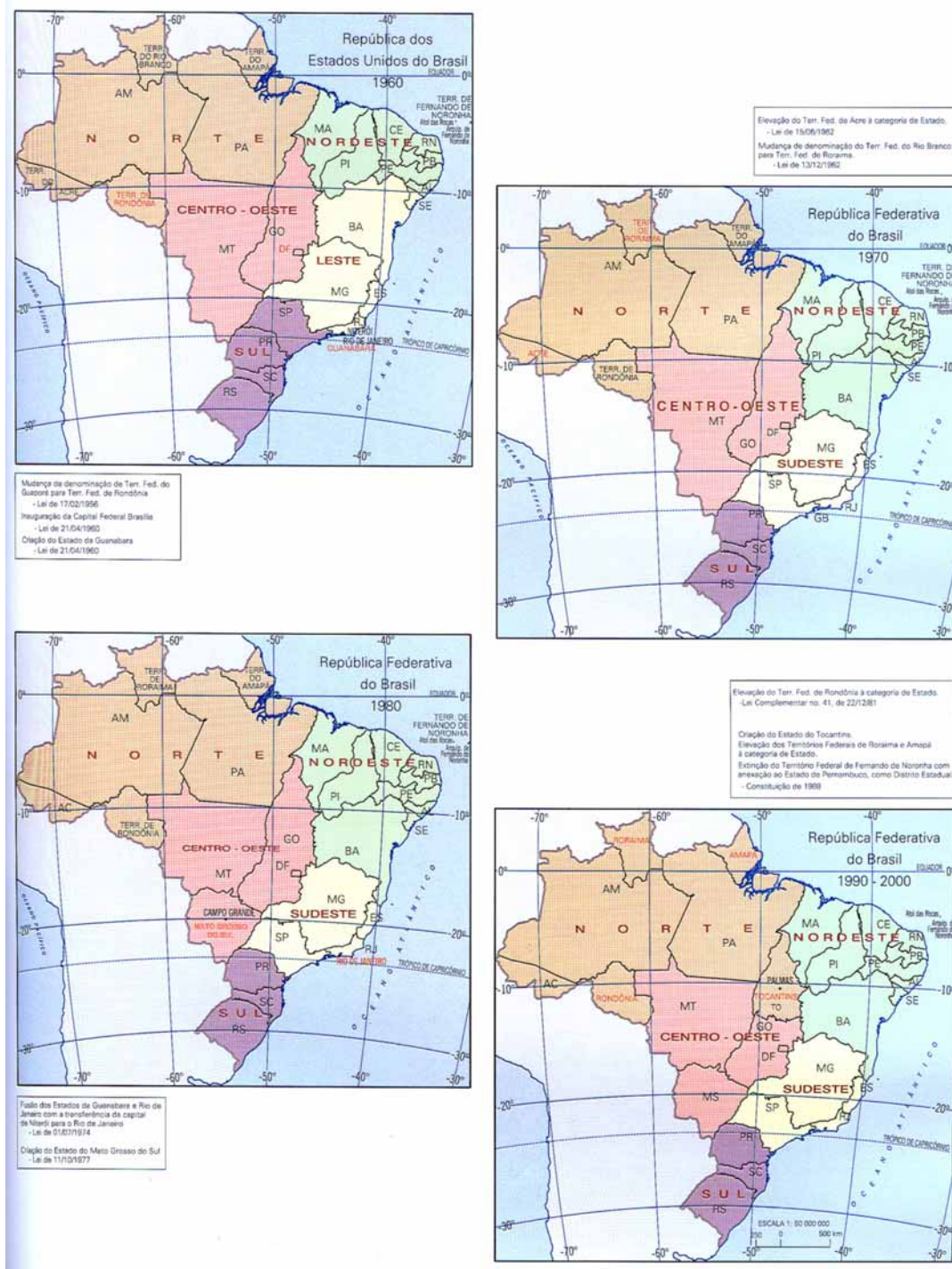
Fonte: IBGE – Atlas Geográfico Escolar

MAPA 2 – EVOLUÇÃO DA DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (ATÉ 1950)



Fonte: IBGE – Atlas Geográfico Escolar

MAPA 3 – EVOLUÇÃO DA DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA (1960 A 2000)



Fonte : IBGE – Atlas Geográfico Escolar

MAPA 4 – BRASIL – DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA – ESTADOS (2000)



Fonte: IBGE – Atlas Geográfico Escolar

4. A Influência da Igreja

O poder para conceder terras introduziu o sistema sesmarial, ou seja, o de fracionamento e da cessão de glebas dentro da tradição e da legislação existentes no reino, e leis já codificadas do reino português, glebas, às quais se chamava de sesmarias ou sesmos. O poder de concedê-las ficava expresso nas cartas de doação e nos forais que os capitães-mores recebiam, e tal concessão se fazia gratuitamente, sob determinadas exigências, uma delas a de explorar num prazo determinado as glebas, sob o risco de perdê-las ou de voltarem às mãos do Estado para nova distribuição, e com a obrigatoriedade de apenas um tributo, o dízimo – décima parte da produção, devida formalmente não à Coroa propriamente dito, porém a corporação detentora das terras e sua concedente, a Ordem de Cristo.

Deve-se também observar a notória expressão conquistada pela Igreja Católica nas sociedades ocidentais, através do poder exercido sobre a administração local, em especial pela função de destaque na gestão do território. *“Assim, logo que fundado um povoado⁵, providenciam seus moradores o atendimento de uma necessidade primordial – a ereção de uma capela, sob a invocação de um santo, que passa a ser o padroeiro daquela localidade. Toda capela necessita da assistência de um sacerdote. Quando os habitantes têm condições de manter este pároco (cura) em assistência permanente, mediante pagamento da cômgrua (pensão) anual, aquela recebe a denominação de capela curada, equivalente à paróquia”* (MARX, 1991).

Além do significado espiritual, a paróquia também absorve funções seculares, integrando-se ao processo administrativo local. Segundo Murilo Marx (1991), a tributação (dízimo) exigida aos fiéis impõe à paróquia a delimitação de seu território, sendo a referida circunscrição eclesiástica correspondente à *freguesia*, também utilizada pela administração civil – *“não se sabe ao certo a abrangência territorial de uma freguesia, mas está associada ao raio de influência da paróquia, que podia alcançar até centenas de quilômetros de distância”*.

O princípio da ocupação e colonização do território brasileiro teve como base institucional a estreita ligação que existiu na época do governo português com a Igreja Católica europeia. Conforme relata Murilo Marx (1991), *“...em consequência, os reflexos dessa realidade institucionais não têm sido devidamente relacionado com a organização inicial, com a expansão ao longo de mais de quatrocentos anos e com a consolidação da nossa rede de cidades. E, no entanto, não só o Estado, em diferentes épocas, tomou a iniciativa de estabelecer novos assentamentos, como também não o fez à revelia de uma atenção devida e propugnada para com a Igreja. Também a população estabeleceu e procurou oficializar novos povoados, não só acatando instrumentos normativos eclesiásticos, como utilizando-os para garantir a ampliar seu lugar ao sol”*.

⁵ A fundação de um povoado raramente ocorria por intermédio de diploma legal, mas, em geral, pela ocupação de um determinado local. *In: IGC, 1995).*

5. Municípios Originários

Em recentes trabalhos elaborados pelo IGC (Instituto Geográfico e Cartográfico) sob os títulos, *Municípios e Distritos do Estado de São Paulo e Quadro do Desmembramento Territorial-Administrativo dos Municípios Paulistas*, em 1995, o município considerado **originário** vincula-se, no plano jurídico-administrativo, à legislação que estabelece categorias como *freguesia*⁶ e *vila* bem como as condições necessárias para que a estes núcleos urbanos pudessem ser conferidas uma ou outra destas categorias.

No levantamento histórico feito pelo IGC, está a afirmação de que toda freguesia deve estar subordinada a uma vila, ou seja, seu território deve estar contido no *termo*⁷ de uma vila, já que não possui autonomia político-administrativo. Daí, equiparar-se freguesia a distrito, designação esta que passa a vigorar a partir da República.

Assim, os primeiros municípios criados nos demais estados brasileiros, aqueles que não se desmembraram de nenhum outro, tal qual São Vicente, primeiro município no Brasil, têm recebido, segundo diferentes autores, denominações distintas.

Em trabalho sobre a genealogia municipal do Estado de Pernambuco (IBGE – 1979), denomina-os ***municípios primitivos***. Em obra de cunho semelhante, da Fundação de Economia e Estatística – FEE (1986), do Rio Grande do Sul, os mesmos são denominados ***iniciais***. Conforme citação de Djalma Forjaz (1954)⁸, Toledo Piza qualificou-os, no século XIX, de ***geração espontânea*** (IGC, 1995).

É na obra de Forjaz (1883-1962; *In*: IGC, 1995), porém, que se encontra a designação que se considerou mais apropriada – ***originais*** – por exprimir este

⁶ *Freguesia* – Circunscrição eclesiástica que forma a paróquia

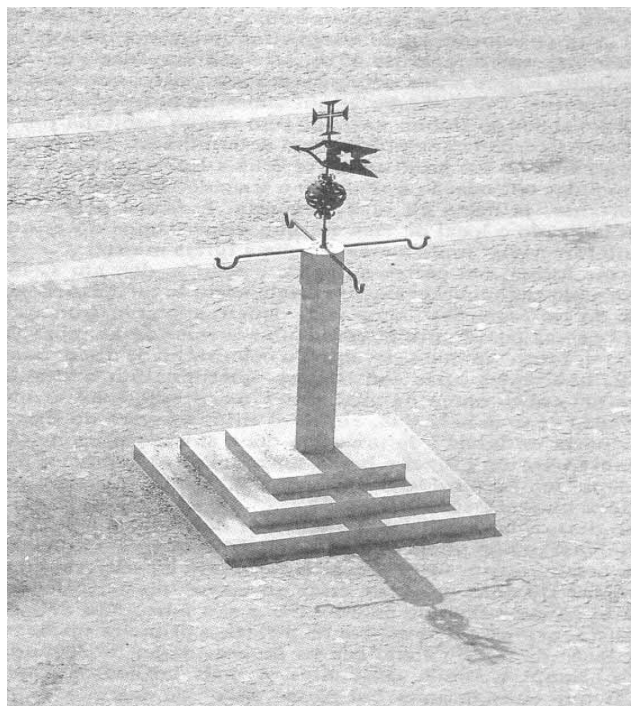
⁷ ***Termo*** - corresponde ao território pertencente à vila, tendo sua sede localizada nas vilas ou cidades (IGC, 1995).

⁸ *In*: IGC, 1995.

vocábulo, de forma satisfatória, o que neste caso se quer representar (IGC, 1995).

Para receber prerrogativas de vila, a freguesia devia dispor de igreja, câmara e cadeia, além do *pelourinho*⁹, símbolo principal desta conquista (Gravura 8). A partir de 1889, a denominação *vila* é substituída por *município*. Para toda vila criada é estabelecida uma porção territorial, isto é, o *termo*, cujos limites, devido à precariedade do sistema de medições e demarcação de divisas dos principais séculos da colonização, são poucos precisos.

GRAVURA 8 – PELOURINHO



Fonte: Murilo Marx – Cidade no Brasil Terra de Quem? – pg 63

Assim como o termo, a vila deve ter área definida ao uso público – o *rossio*¹⁰ – ao qual se atribui dois principais fins: “a utilização comunal, sobretudo para pasto e obtenção de lenha, e a reserva de terras para a expansão da vila” (MARX, 1991).

⁹ *Pelourinho* - considerado o símbolo da autonomia municipal alcançada.

¹⁰ *Rossio* – área para uso da população para pastagem de animais, coleta de lenha e expansão das cidades.

Os limites do *rossio*, assim como os do *termo*, são bastante imprecisos. Sabe-se, porém, que segundo normas lusitanas, deveria ter a forma de um quadrado de seis léguas de cada lado.

Ainda pelo histórico do IGC, afirmam que se podem constatar casos de vilas constituídas sem o conhecimento ou à revelia do governo português, elegendo-se a Câmara e implantando-se o símbolo de autoridade: o pelourinho. Por meio de alvará ou tacitamente, a Metrópole acabava por referendar a decisão.

Este percurso, povoado → freguesia → vila, percorrido pela quase totalidade dos municípios, não se aplica à história de algumas localidades, as quais Djalma Forjaz designou *municípios originários*.

Com os primeiros povoados inicia-se um gradual processo de ocupação das capitânias. Alguns destes povoados surgem em território que se supõe não vinculado administrativamente a outro, devido à precariedade de comunicações. Nestes casos, não ocorre a passagem para categoria de freguesia. Porém, não se deve inferir que todo município que não tenha sido *freguesia* possa ser considerado originário¹¹. Esta qualificação, deduzida a partir de documentação primária remanescente e de fontes secundárias foi atribuída a *posteriori*.

Assim, são considerados originários os municípios para os quais não há qualquer tipo de documento ou análise que estabeleça ou evidencie relação de cunho territorial ou administrativo entre o município criado e qualquer outro.

6. A Definição do Território Municipal

A criação de uma vila estava por certo condicionada à ocupação anterior na região do novo município que a teria como sede. Segundo Marx (1991), “*importava*

¹¹ Há casos de municípios que se ignora terem sido freguesia, mas se reconhece ser desmembrado a partir de uma determinada vila (IGC – 1995).

o número de vizinhos naquelas terras, o de moradores nos povoados existentes, a distribuição das terras e das grandes glebas envolvidas, uma vez que interesses preponderantes interfeririam diretamente sobre a determinação das novas fronteiras municipais. A delimitação da área do novo município, de seu termo, constituía uma das providências a serem tomadas, tendo em vista os interesses dos habitantes e dos concessionários de terra em toda a região. Havia outros interesses também, como a designação da sede do município, normalmente da povoação a ser elevado de categoria, possivelmente o aglomerado que já se constituía a sede de uma freguesia”.

Muito freqüentemente, a área assistida pela igreja matriz, não apenas espiritualmente, mas também de fins arrecadatório, era extensa e contava com muitos arraiais. Algumas paróquias eram extensíssimas, abrangendo sertões esparsamente ocupados e atingindo partes de outras capitânias. Exemplificado, a de Nossa Senhora da Conceição de Cabrobó, em Pernambuco, alcançava rincões do Piauí; Santo Antônio do Anjos de Laguna, além do litoral catarinense, avançava pelo Rio Grande de São Pedro; a de Nossa Senhora de Rosário de Meia Ponte, em Goiás, abarcava enorme extensão no centro-oeste (MARX, 1991).

Outras exigências eram estabelecidas para tal feito, tais como a de se estipular a localização da Casa de Câmara e Cadeia, a do pelourinho, definindo-se geralmente a partir deste, o termo municipal, e através das cartas régias, alvarás e autos de ereção, as direções e as medidas da área comum da vila, de seu *logradouro público* e de seu *rossio*.

Esses patrimônios públicos do Conselho, que competia à Câmara zelar, era uma tradição medieval regulamentada pelas Ordenações Lusitanas. Como tantas outras, foi para cá transplantada com a aplicação das mesmas normas, que visava constituir uma área para usufruto comum dos moradores e servir às necessidades de expansão da nova vila. No ato da autoridade superior, do próprio rei ou de algum alto delegado seu, como o governador ou capitão-mor, pelo que se criava a vila ou cidade, dando nascimento a um novo município, determinava-se a extensão e o

contorno aproximados do *rossio* e se reiteravam as prerrogativas e a autonomia da câmara em administrá-lo (MARX, 1991).

Conforme consta da carta de doação feita a Duarte Coelho em 1534, outra prerrogativa dos donatários estava no direito de conceder terras, além do poder de partilhar o território, de distribuir sesmarias e de delinear a ocupação fundiária, portanto os concessionários das capitanias hereditárias obtinham o poder de organizar o povoamento por meio de uma rede urbana. *“Outrosy me praz que o dito capitam e governador e todos seus subçesores posam per sy fazer villas todas e quaesquer povoações que nessa dita terra se fizerem e lhe a elles parecer que devem ser as quaes de chamaram villas e terem termo e jurisdiçam liberdades e insinjas de villas segundo foro e costume de meus Reynos”* (MARX, 1991).

No processo de subdivisão dos Estados em municípios, conforme o IGC (Quadro do Desmembramento Territorial-Administrativo dos Municípios Paulistas – 1995), verificou-se que até 1835, vigoraram Leis Imperiais do Brasil, Leis Imperiais do Reino Unido e Leis Imperiais Extravagantes em diferentes períodos na Colônia e Reino Unido. A partir de 1835, quando da instalação das Assembléias Legislativas Provinciais, até 1938, a legislação brasileira é sistematizada, quando passam a ser reunidos e publicados, em volumes anuais, todos os diplomas legais do período, independentemente de seu objetivo (contratação de pessoal, aumento de salário, questões territoriais, etc), onde a seguir são destacados alguns destes assuntos:

- Criação de capela curada, freguesia, vila, distrito de paz, distrito policial (somente quando anterior à criação do distrito de paz), estação ferroviária, município, prefeitura sanitária e estação balneária;
- Transferência de freguesia (distrito), de uma vila (município) para outra, isto é desmembramento de território com respectiva anexação e desanexação;
- Transferência de sede de freguesia (distrito) e vila (município);

- Extinção de freguesia (distrito) e vila (município) significando recondução à categoria anterior ou mesmo inicial (povoado);
- Elevação à categoria de cidade;
- Alterações de denominação;
- Revogações de derrogações.

7. Normas e Competências do Município no Brasil Colônia

Verificamos que a evolução do quadro político-administrativo do território brasileiro, desde seus primórdios no Século XVI tem suas características conforme normas de nossos colonizadores, que implantara na colônia sua forma de organização territorial.

Competiam aos municípios, às suas autoridades, aos vereadores e juízes ordinários, a gestão do termo, território municipal (antigo logradouro público), e os seus fracionamentos ulteriores, que aconteceria posteriormente para a conformação urbana a se delinear ao longo do tempo.

As Ordenações do Reino apresentavam alguns respaldos para as questões urbanísticas, conforme descreve Murilo Marx (1991) “...de duas ordens, pode-se dizer: umas, fundamentais, de ordem geral, consistindo em princípios que incidiam sobre qualquer solução: outras, específicas, que orientavam determinado tipo de providência. Aquelas muitas vagas para tais questões; estas muito poucas. Entre as questões fundamentais consideradas pelas Ordenações do Reino e que indiretamente, mas de forma decisiva, interessavam à conformação de nossos aglomerados, estavam as que estabeleciam atribuições das municipalidades e as que definiam os modos possíveis de apropriação do solo urbano. Entre as ordenações específicas, que tratavam diretamente da disciplina cidadina, embora de maneira muito sucinta e difusa, encontravam-se as que resguardavam os direitos de

vizinhança e o fluxo livre das águas servidas e pluviais”.

A gestão do território colonial dá-se em função de regulamentos estabelecidos pela Metrópole, conforme Bandecchi (1983), vigoram aqui as Ordenações do Reino: Afonsinas, até 1521; Manuelinas de 1521 a 1603 e Filipinas, de 1603 até data desconhecida, e legislação de caráter geral até serem criadas as Leis Especiais – já nas primeiras décadas da colonização – dirigidas exclusivamente ao Brasil, das quais se destacam os Regimentos. Muitos desses regulamentos não tiveram aplicação aqui, principalmente nos dois primeiros séculos da colonização, devida não somente às dificuldades materiais em fazê-las cumprir, mas à sua inadequação à realidade do território brasileiro: *“Esta terra, Senhor, para se conservar e ir avante, há mister não se guardarem em algumas coisas, as Ordenações, que foram feitas não havendo respeito aos moradores daqui”*¹² (BORGES apud BANDECCHI, 1983, pg.19, In: IGC, 1995).

8. O Município nas Constituições do Brasil

Até a Independência, as nossas Municipalidades regeram-se no Brasil pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. Posteriormente passaram a ser ordenado pelas Constituições iniciando-se pela Constituição Imperial de 1824, nas Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e na Emenda Constitucional de 1969, e, atualmente pela Constituição Federal promulgada em 1988.

Em quase todas as constituições (exceto na carta de 1937) os municípios foram definidos como organizações políticas autônomas. Contudo, somente a Constituição de 1988 atribuiu uma autonomia plena aos municípios, elevando-os de fato ao *status* de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo.

¹² Crítica de Pero Borges, primeiro Ouvidor Geral da Colônia – à justiça no Brasil, dirigida ao então Rei de Portugal, através de carta datada de 07 de Janeiro de 1550. (IGC, 1995).

8.1. O Município na Constituição Imperial de 1824.

A Constituição Imperial de 25/3/1824 instituiu Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas, com caráter eletivo, presidido pelo vereador mais votado. Essas Câmaras exerciam todas as funções administrativas, legislativas e judiciárias de âmbito local.

A lei regulamentar de 19/10/1828 separa o poder judiciário das Câmaras de Vereadores instituindo-o separadamente e submete os atos das autoridades municipais à aprovação do Presidente da Província a que pertence.

As prerrogativas contidas na Constituição Imperial foram regulamentadas pela Lei de 1/10/1829 que disciplinou as eleições de vereadores e juizes de paz, estabeleceu as respectivas atribuições, eliminou a autonomia municipal e submeteu as Câmaras Municipais política e administrativamente aos Presidentes das Províncias. Durante a vigência desta lei, destaca Birkholz (1979), *“as Câmaras Municipais eram meras corporações administrativas, sem autonomia na gestão de seus interesses locais e sem influência política”*. Para desfazer esta situação que impopularizava o Império, foi baixado o Ato Adicional que reformou esta Constituição, através da Lei nº 16 de 12/08/1834, onde se estabeleceu a descentralização administrativa, embora subordinando as municipalidades às Assembléias Legislativas Provinciais, em questões de exclusivo interesse local.

Na organização das municipalidades brasileiras não havia a figura do prefeito. Esse cargo só foi criado na Província de São Paulo em 1835, por nomeação do Presidente da Província. Esta inovação foi estendida aos outros municípios do país, por recomendação do governo central na época da Regência. (BIRKHOLZ, 1979).

8.2. O Município na Constituição de 1891.

Proclamada a República, edita-se o Decreto 1 de 15/11/1889 declarando os

Estados-Membros soberanos, que na opinião de Birkholz (1979) deveria ter sido escrito que eram autônomos, considerando assim uma imprecisão técnica. Justifica que no regime federativo são autônomos os Estados e os Municípios, com apenas a diferença que o Estado-Membro participa da soberania da União, porque a integra, como elemento vital de sua organização, ao passo que o Município desfruta de uma autonomia local outorgada pela Constituição.

De acordo com o regime federativo, a Constituição da República determinou que os Estados se organizem “*de forma a assegurar a autonomia municipal em tudo quanto respeite ao peculiar interesse*”. Esta liberdade permitiu que as Constituições Estaduais modelassem os seus Municípios, de modo a assegurar a autonomia prevista na Constituição Federal.

Até 19 de janeiro de 1916, o regime municipal do período imperial se conserva quase inalterado. O poder executivo independente é criado e representado pelo Prefeito, porém ligado de forma harmoniosa ao legislativo.

Conforme Célson Ferrari (1972), cada Estado-Membro da Federação passou a interpretar a autonomia municipal a sua maneira. Assim é que em 8 Estados o Prefeito era eleito pelo voto popular e em 12 outros eram nomeados pelo Governador ou Presidente do Estado (ao menos nos Municípios da Capital e das estâncias hidrominerais). De 1930 a 1935, durante o governo de Getúlio Vargas, as Câmaras são extintas e os Interventores escolhem os Prefeitos.

8.3. O Município na Constituição de 1934.

A Constituição de 16/7/1934 fortalece a autonomia municipal ao inscrever como princípios constitucionais “*...em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do Prefeito e dos Vereadores, a decretação de impostos e a organização de seus serviços*”. Os vereadores são eleitos diretamente pelo povo e os prefeitos podem ser eleitos de duas formas, pelo povo ou

indiretamente pelos vereadores. Os Municípios passam a ter competência para decretar impostos, arrecadar e aplicar suas receitas, além de poderem organizar seus próprios serviços.

8.4. O Município na Constituição de 1937.

Com o golpe de Getúlio Vargas em 10/11/1937, impôs-se novo regime político no Brasil. O Estado Novo caracterizou-se pela concentração de poderes nas mãos do Ditador, seguindo-se um regime interventorial nos Estados e Municípios. O Interventor era um preposto e os Prefeitos, prepostos do Interventor. As Câmaras são extintas. Todas as atribuições municipais estavam restritas ao Prefeito, que acima dele pairava soberano o “Conselho Administrativo Estadual”, órgão controlador de toda atividade municipal.

8.5. O Município na Constituição de 1946.

A Constituição de 18/09/1946, votada após a queda de Vargas, cria o sistema federativo, o municipalismo ganha corpo sob os seguintes aspectos: político, administrativo e econômico.

Conforme Birkholz (1979), os Constituintes promoveram a equitativa distribuição dos poderes, descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-Membros e os Municípios. Idêntico critério foi adotado quanto à repartição das rendas públicas, que foram discriminadas na Constituição para que o legislador ordinário não modificasse seu destino. No âmbito político, integrou o Município no sistema eleitoral do país e dispôs os seus órgãos (legislativo e executivo) em simetria com os Poderes da Nação. Além das rendas exclusivas do Município, a Constituição de 1946 lhe deu participação em alguns tributos arrecadados pelo Estado e pela União. A Constituição de 1946, na distribuição da competência administrativa, manteve o princípio dos poderes enumerados,

delineando o que compete e o que é vedado à União, ao Estado e ao Município na órbita governamental.

8.6. O Município na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969

A Constituição de 24 /01/1967 e sua Emenda Constitucional n.º 1 de 17/11/1969, caracterizou-se pelo sentido centralizador de suas normas e pelo reforço de poderes dado ao Executivo e intitulado de Constituição da República Federativa do Brasil.

Esta Constituição limitou as liberdades municipais nos aspectos político, administrativo e financeiro. Da criação de municípios até as atividades rotineiras de administração local dependiam de legislação federal e se sujeitavam à fiscalização e controle de órgãos centrais da União e Estados, tais como Tribunal de Contas, Ministérios e Secretarias.

A autonomia municipal foi mantida, entretanto tornou obrigatória a nomeação dos Prefeitos das Capitais e dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional; sujeitou a remuneração dos vereadores aos limites e critérios estabelecidos em Lei Complementar Federal; limitou o número de vereadores a 21, na proporção do eleitorado local; ampliou os casos de intervenção do Estado no Município; impôs a fiscalização financeira e orçamentária, mediante o controle interno da Prefeitura e o controle externo da Câmara Municipal e limitou a criação de Tribunais de Contas aos Municípios.

No campo financeiro, a Constituição atribuiu à Lei Complementar Federal o estabelecimento de normas gerais de Direito Tributário e a regulamentação das limitações constitucionais ao poder de tributar de Estados e Municípios.

Nesta Constituição, os Estados-Membros, com exceção do Rio Grande do Sul, passaram a organizar seus municípios através de suas Leis Orgânicas. Essas leis

tratavam, dentre outras coisas, da competência do município, da organização e atribuições da Câmara de Vereadores (números de vereadores, mesa, sessões, deliberações, suplentes, etc.), das atribuições do Prefeito, da administração financeira dos municípios, da criação de novos municípios, etc.

8.7. O Município na Constituição de 1988.

A Constituição Federal promulgada em 5 de Outubro de 1988, tem como um dos princípios fundamentais o destaque da Federação, a qual se constitui da união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, portanto transformando o município em um ente federativo, o que não ocorria nas outras Cartas. Como decorrência do princípio ali afirmado, cabe aos Municípios, nas suas múltiplas competências um maior grau de autonomia em relação aos governos estadual e federal.

Certo é que se até então muito pouco competia ao poder local, a nova Constituição ao ampliar a competência municipal, de certo modo dotou o Legislativo e o Executivo municipais de maiores responsabilidades na resolução dos problemas básicos dos habitantes da cidade.

A autonomia municipal, no dizer da Constituição Federal, é total no que concerne aos assuntos de interesse local, alargando sensivelmente a competência municipal. Ao lado de competências privativas que o texto confere ao município, o mesmo foi dotado de competências em comum com a União e os Estados, para aquelas matérias de grande relevância e cuja defesa importa a toda a Federação.

Outra grande inovação apresentada é a competência municipal para suplementar ou complementar a legislação federal e estadual, no que couber, isto é, naquilo que diz respeito às suas particularidades locais.

O fato de o Município ser considerado pela Constituição como ente

federativo, trouxe como consequência o reconhecimento de sua capacidade de auto-organização, mediante o poder de elaborar sua Lei Orgânica Municipal (LOM), consubstanciando assim sua maior competência, com a liberação de controles que o sistema anterior vigente lhe impunha, especialmente por Leis Orgânicas estabelecidas pelos Estados.

No tocante ao Legislativo Municipal, conforme José Serra (1989), a Constituição de 1988 resgatou o princípio da separação e harmonia dos poderes presentes em todas as Constituições anteriores, afirmando: *“Esse princípio fora amesquinhado pela Constituição de 1967 (emendada em 1969), que enfraqueceu o Poder Legislativo, subtraindo-lhe competências próprias e concentrou competência no âmbito do Executivo e transformando-o num super poder”*.

Esta Constituição introduziu profundas modificações no processo orçamentário do setor público, ampliando significativamente a ordenação, a transparência e o controle, por parte da sociedade, da atuação do Estado. Tais modificações referem-se basicamente a maior racionalidade, vinculando-se definitivamente o orçamento público ao processo de planejamento governamental; maior abrangência e transparência, na medida em que todas as despesas, quer da administração direta, quer da indireta, passem pelo exame do Legislativo, e finalmente, a participação desse poder que deixou de ter função meramente formal, de simples “autenticador” das ações do Executivo na área orçamentária, assumindo o papel de co-responsável na determinação de diretrizes e metas que nortearão a política de dispêndio do setor público.

A pouca autonomia dos municípios no tocante a matéria tributária, reduzida a apenas poucos tributos locais tais como ISS e IPTU, está no fato de que esta matéria está contida na Constituição Federal precisamente para proteger o indivíduo do Estado Fiscal pouco se permitindo aos legisladores das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Estas devem, ainda, se submeterem ao conjunto de normas veiculadas por leis complementares, entre elas o Código Tributário Nacional.

Um tema bastante relevante e com maior destaque nesta Constituição trata-se do Desenvolvimento Urbano e Proteção ao Meio Ambiente com a introdução de importantes dispositivos nessa matéria, como o recente projeto aprovado estabelecendo o Estatuto das Cidades. Houve uma alteração significativa do conteúdo do direito de propriedade, que atenderá a sua função social, devendo cumprir as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Os Municípios que tiverem mais de 20.000 habitantes ou pertencerem à região metropolitana deverão aprovar, por lei, plano diretor, considerado como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A Constituição de 1988 estabeleceu mais prerrogativas aos Estados aos Municípios nos assuntos de planejamento regional, ampliando suas competências expressas para legislar sobre direito urbanístico e meio ambiente, embora reservado à União o estabelecimento de normas gerais, possibilitando aos Estados a instituição de organização regional, podendo criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, criar e fundir municípios, etc. Aos Municípios ficou estabelecido, dentre outras funções, a possibilidade de criar e eliminar distritos bem como promover o adequado ordenamento do seu território, promover programa de construção de moradias, combater as causas da pobreza, organizar e prestar direta ou indiretamente os serviços públicos de interesse local.

8.8. A Criação dos Municípios nas Constituições Brasileiras de 67 e 88.

Conforme Diogo Lordello de Mello (s.i), a partir do governo militar de 1964 e a promulgação da Constituição de 67, três características essenciais ficaram evidentes na Carta Magna que nortearam o modelo de governo: a) a centralização, através do fortalecimento dos poderes da União; b) a preocupação com a segurança nacional; c) o fortalecimento do Poder Executivo – tanto federal como estadual. Este modelo não aboliu a estrutura federativa do país, entretanto ficou bastante enfraquecida em pontos vitais para a efetiva autonomia dos Estados, especialmente no plano financeiro, estabelecendo assim a forte atuação do poder central procurando

estabelecer o equilíbrio por todo o país, os benefícios do progresso econômico-social e tecnológico, em nome da solidariedade nacional, e até mesmo para que se mantenha ou assegure a unidade da nação. Destaca: *“o novo federalismo da Constituição de 1967 remonta à Carta de 1934. O fortalecimento do Poder Executivo da União e dos Estados e o predomínio da União em matéria econômica e financeira já se insinuavam fortemente na Constituição de 1946 e se consolidaram paulatinamente durante toda sua vigência”*.

Ainda conforme Lordello de Mello, a Constituição de 67 dedica capítulo especial aos Estados e Municípios (Capítulo III) em cujo Título I se refere à organização nacional, no que inova em relação às Constituições anteriores. Nesse capítulo, começa por limitar a competência de auto-organização dos Estados-membros, ao explicitar os princípios constitucionais que os Estados devem observar na sua organização política, impondo dupla simetria: de um lado, entre a organização estadual e a organização federal, em praticamente todos os pontos essenciais do ordenamento político-constitucional e, de outro, em relação aos diferentes Estados entre si.

Semelhante ao que ocorre com os Estados, o município teve a sua posição enfraquecida na nova Carta, que não só consagrou a redução das fontes tributárias municipais estabelecidas na Emenda Constitucional n^o 18, como introduziu outras restrições à autonomia municipal, sobretudo em matéria financeira e de administração de pessoal, trazendo o município mais para a órbita do Governo Federal.

Lordello de Mello ainda destaca nesta Constituição, onde no art. 14, refere-se às condições para a criação de Municípios estabelecendo os requisitos mínimos de população e de renda pública, assim como a forma de consulta prévia às populações locais passou a ser objeto de lei complementar federal. Normas mais rigorosas nortearam a criação de municípios brasileiros tendo em vista o seguinte destaque: *“Diante dos numerosos abusos que vinham praticando alguns Estados da Federação quanto à criação de novos Municípios, o constituinte de 1967 não hesitou em adotar*

a medida radical de retirar aos Estados a competência para fixar aquelas condições mínimas, deixando-lhes, apenas, a faculdade de complementá-las, adaptando-as às particularidades regionais". Desta feita foi editada a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967 em que se estabelecia no seu artigo 2º algumas regras, aqui resumidas, para criação de municípios:

I – População – superior a 10.000 habitantes ou não inferior a 0,005 (cinco milésimos) da existência no Estado;

II – Eleitorado – igual ou superior a 10% (dez por cento) da população;

III – Centro Urbano – já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV – Arrecadação – no último exercício, de 0,005 (cinco milésimos) da receita estadual de imposto.

No parágrafo 1º do artigo 2º, complementava-se a dificuldade para a criação de novos municípios, assim exposto: *“Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta lei”*.

Este conjunto de regras dificultava em muito a emancipação de municípios, principalmente em estados ricos com São Paulo, uma vez que para atender o item IV – Arrecadação, praticamente eliminava as aspirações de todos os distritos que atendiam os demais quesitos, muitos dos municípios existentes não atendiam estas exigências. Outro agravante da lei exigia que caso os municípios de origem ficassem sem as condições mínimas exigidas pela lei, seria motivo também para o impedimento de emancipações. Estas regras tinham o flagrante interesse em que não se criassem municípios muitos pequenos ou com pouca arrecadação ou mesmo que o município de origem ficasse sem as condições exigidas para sua sobrevivência.

A liberalidade na criação de novos municípios, promovida pela Constituição de

1988, foi largamente aplicada na redivisão territorial de algumas unidades da Federação, aumentando consideravelmente o número de municípios brasileiros. O fenômeno atingiu tais proporções que o Congresso Nacional aprovou, no ano de 1996, a Emenda Constitucional N^o 15, que introduziu outros critérios mais rigorosos para a formação de municípios, entre eles, o Estudo de Viabilidade Municipal. Tramita na Câmara dos Deputados um projeto de Lei Complementar que visa regulamentar o dispositivo constitucional. Como a matéria ainda não está aprovada, fica temporariamente estancado o processo de criação de novos municípios.

9. O Parcelamento do Território Brasileiro em Municípios

A história do municipalismo brasileiro é pródiga na criação de novos municípios. Para se ter uma idéia da magnitude desse processo, conforme François E. J. de Bremaeker (1996), em 1940 existiam no Brasil 1.574 municípios¹³. Em 1950, quando da realização de um novo censo, já haviam sido criados mais 315 municípios, totalizando 1.889 unidades. Entre 1950 e 1960, o número de municípios criados foi de 877 unidades, fazendo com que o número total chegasse a 2.766 municípios. O aumento relativo no número de municípios neste período chegou a 46,40%. A partir de 1960, registrou-se um crescimento bastante acentuado no número de novos municípios. Em 1^o de setembro de 1960, na época da realização do censo, existiam 2.766 municípios. Em 31 de dezembro de 1960 este número já ascendia para 2.855 municípios, ou seja, 89 unidades foram criadas em apenas quatro meses. No ano de 1961 foram criados mais 286 municípios, sendo que em 1962 o número de novos municípios foi de 492 unidades. No ano de 1963 foram criados nada menos que 681 municípios, fazendo com que o seu número total chegasse a 4.235 unidades.

A partir de 1964, sob o regime militar, não apenas começou-se a frear o processo de criação, como também chegaram a ser extinto muito novo município criado em anos anteriores. O saldo de municípios ao final de 1964 era de 4.115

¹³ *Quadro dos Municípios Brasileiros Vigorantes no Quinquênio de 1^o de janeiro de 1930 a 31 de dezembro de 1943*, pág. 3 (Censo 1940), citado por Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, Editora Alfa-Ômega, 2^a edição, pág. 53. In "Conjuntura Urbana – Criação de Novos Municípios" - Secretaria de Política Urbana – março, 1998.

unidades. No ano de 1965 este número estava reduzido para 3.957 municípios. Em 1970, quando da realização de um novo recenseamento, o número de municípios era de 3.952 unidades. No período compreendido entre 1970 e 1980, ocorreu ainda a extinção de um município e foram criados outros 40 municípios, fazendo com que em 1980 fosse registrada a existência de 3.991 unidades.

No começo da década de 80, teve início o processo de distensão do regime militar, reiniciando-se o processo de criação de novos municípios. Muito embora se queira culpar o texto constitucional de 1988 como excessivamente permissionário, pois passava aos Estados a definição dos critérios para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos anos que antecederam a promulgação da Constituição, haviam sido criados e instalados 186 novos municípios, sendo que 247 outros municípios já haviam iniciado os seus processos de desmembramento, vindo a concretizá-los apenas no ano de 1989. Em 1990, foram instalados outros 67 municípios. Dessa forma no período de 1980 e 1990, foram criados 500 novos municípios. Entre 1993 a 1997 foram instaladas 1.016 novas administrações, totalizando 5507, reconhecidas oficialmente pelo IBGE até o censo de 2000. Posteriormente foram instaladas mais outras 55 unidades municipais, totalizando 5.562 municípios, sendo que ainda estão sujeitas às confirmações sobre a legalidade destas emancipações dadas à criação terem sido feitas após a promulgação da Emenda Constitucional nº 15 de 1996, portanto não atendendo aos requisitos obrigatórios expresso neste dispositivo constitucional.

Em 52 anos, de 1940 a 1992 foram criados 2.912 municípios, enquanto que entre 1993 a 1997 foram instaladas 1.016 novas administrações, e, até 2000 mais 55 unidades municipais, provocando assim, em curto período de tempo, importantes transformações na geografia político-administrativa brasileira.

Na Tabela 1 a seguir, apresentamos o quadro da distribuição dos municípios instalados no Brasil a partir de 1940 até o ano 2000.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE 1940 A 2000

Anos	Municípios	Anos	Municípios	Anos	Municípios	Anos	Municípios
1940	1.574	1970	3.952	1993	4.974	Após 2000	5.562
1950	1.889	1980	3.991	1997	5.498		
1960	2.766	1991	4.491	2000	5.507		

Fonte: IBGE

Pelos números apresentados, afirma Bremaeker (1996), “*vê-se que a criação de municípios não é nenhuma novidade na tradição política brasileira, ocorrendo ao longo do tempo com relativa naturalidade. Em verdade, esse processo somente veio a ser bloqueado no período militar, reiniciando-se e intensificando-se à medida que a normalidade democrática se reinstalava*”.

Vera Lúcia Santos Ribeiro (1998), acrescenta que a recorrência desta prática encontraria explicação, no passado, pela combinação de características de ocupação do nosso território, citando: “*país de povoamento recente e dimensões continentais, o Brasil testemunhou como primeira forma de surgimento dos municípios a fixação de comunidades em centros de intermediação comercial que abrigavam a burocracia estatal de arrecadação tributária e de despacho aduaneiro, bem como os demais serviços relacionados às monoculturas que sucessivamente marcavam a economia nacional: madeira e a cana de açúcar, dentre outras. De acordo com sua própria vocação econômica, estes municípios se situavam predominantemente em uma estreita faixa ao longo do litoral*”.

Com o advento da exploração em larga escala da lavra de metais e pedras preciosas, surgiu um novo padrão de ocupação do território que incorporou a parte interior do País à atividade econômica e ao surgimento de cidades. Por meio da ação das bandeiras, segmento da população se deslocou para as áreas de Minas Gerais e da Região Centro Oeste, onde se formaram vilas e povoados que davam suporte a essa atividade e que foram as precursoras das cidades mais antigas da região.

O processo de ocupação do interior brasileiro tomou novo impulso na década de 50, com a expansão ainda incipiente da fronteira agro-pecuária e que teve na transferência da capital para Brasília, o corolário urbano desse processo, transformando-se em pólo de integração nacional, na medida que promoveu a

ligação, por via rodoviária, das Regiões Centro-Oeste e Norte aos centros desenvolvidos do litoral (Mapa 1, pg 16). Esse processo foi acelerado, nos anos 70, quando agricultores de regiões mais densamente povoadas e exploradas se fixaram no grande vazio do norte e centro-oeste brasileiros, processos este acompanhado pelo surgimento de novos estados na região. O resultado deste processo foi, por outro lado, a dinamização da atividade econômica dessas regiões e, por outro, um forte fluxo migratório que resultou na ocupação desses territórios e na criação de novas cidades.

10. Características Espaciais e Demográficas dos Municípios Brasileiros

Após longo período sem criação de municípios, recentemente em 1991, 1993 e 1997 presenciamos a instalação de novas unidades assim distribuídas por região:

Norte – 145 (1991), 100 (1993) e 51 (1997). Rondônia foi o Estado que apresentou o maior crescimento relativo do número de municípios no país. Este crescimento pode ser atribuído à expansão da fronteira agrícola, mas pode também estar ligado a questões políticas. O Estado de Roraima não criou novos municípios em 1993, mas sete novas administrações municipais foram instaladas em 1997, um aumento de 87,50%. O Estado do Amazonas não criou nenhum município no período;

Nordeste – 134 (1991), 49 (1993) e 229 (1997). Piauí foi o estado que mais criou novos municípios, 30 em 1993 e 73 em 1997, seguido do Maranhão (87);

Sudeste – 22 (1991), 101 (1993) e 133 (1997). Minas Gerais, que já contava com grande número de municípios em 1992 (723), aumentou o número de unidades municipais para 853. Embora o crescimento relativo não seja expressivo (18%), é atualmente o estado brasileiro com maior número de municípios. No Rio de Janeiro foram criados três dos maiores municípios em 1993, todos desmembrados de Nova Iguaçu. São eles Belford Roxo, com 399.319 habitantes; Queimados, com 108.522 e Japerí, com uma população de 73.130 habitantes;

Sul – 154 (1991), 185 (1993) e 101 (1997). Esta região que já apresentava um grande número de municípios em 1992, teve um expressivo crescimento. Ali, os estados que mais criaram municípios no período foram Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Destaca Ribeiro (1998), que no primeiro caso os municípios se localizam na região mais desenvolvida do Estado (Metade Norte), o que poderia ser creditado pelo desejo de comunidades com bom nível de vida e renda gerirem seus próprios recursos.

Centro-Oeste – 62 (1991), 49 (1993) e 19 (1997). Mato Grosso foi o Estado da Região Centro-Oeste que mais criou municípios. Entretanto, apesar da extensão e do dinamismo típicos de uma área de fronteira agrícola, o crescimento do número de municípios na região foi moderado.

A Tabela 2 e os Gráficos 2, 3 e 4 mostram a evolução do número de municípios no Brasil, nas décadas de 40, 50, 60, 70 e 80 além do número das recentes emancipações ocorridas nos anos de 1991, 1993 e 1997.

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS – BRASIL, REGIÕES E ESTADOS, 1940 A 1997

Estado/ Região	1940	1950	1960	1970	1980	1991	1993	1997
Acre	7	7	7	7	12	12	22	22
Amazonas	28	25	44	44	4.4	62	62	62
Amapá	-	4	5	5	5	9	15	16
Pará	53	59	60	83	83	10	128	143
Rondônia	-	2	2	2	7	5	40	53
Roraima	-	2	2	2	2	23	-	15
Tocantins	-	-	-	-	-	8	123	139
Norte	88	99	120	143	153	29	398	450
Alagoas	33	37	69	94	94	97	100	101
Bahia	150	150	194	336	336	415	415	415
Ceará	79	79	142	142	141	178	184	184
Maranhão	65	72	91	130	130	136	136	217
Paraíba	41	41	88	171	171	171	171	223
Pernambuco	85	91	103	165	165	168	177	185
Piauí	47	49	71	114	114	118	148	221
Rio Grande do Norte	42	48	83	150	150	152	152	166
Sergipe	42	42	62	74	74	74	75	75
Nordeste	584	609	903	1.376	1.375	1.509	1.558	1.787
Espírito Santo	32	33	37	53	53	67	71	77
Minas Gerais	288	386	483	722	722	723	756	853
Rio de Janeiro	51	57	62	64	64	70	81	91
São Paulo	270	369	503	571	571	572	625	645
Sudeste	641	845	1.085	1.410	1.410	1.432	1.533	1.666
Paraná	49	80	162	288	290	323	371	399
Rio Grande do Sul	88	92	150	232	232	333	427	467
Santa Catarina	44	52	102	197	197	217	260	293
Sul	181	224	414	717	719	873	1.058	1.159
Distrito Federal	-	-	1	1	1	1	1	1
Goiás	52	77	179	221	223	211	232	242
Mato Grosso	52	35	64	84	38	95	117	126
Mato Grosso do Sul	-	-	-	55	72	72	77	77
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	427	446
BRASIL	1574	1889	2766	3952	3974	4491	4974	5507

Fonte: IBGE

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR REGIÃO GEOGRÁFICA, 1940 A 1997

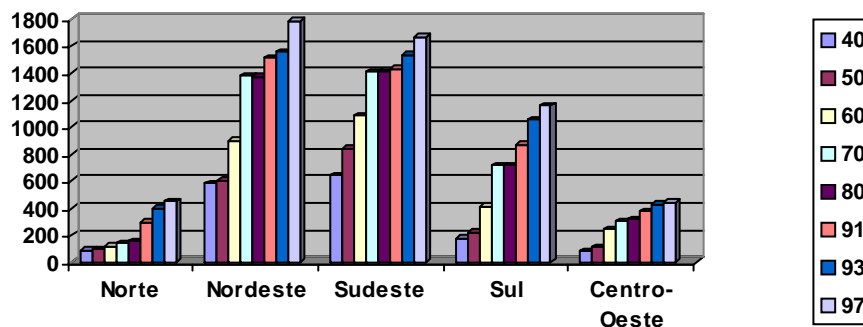


GRÁFICO 3 – MUNICÍPIOS CRIADOS POR REGIÃO GEOGRÁFICA – 92, 93 E 97

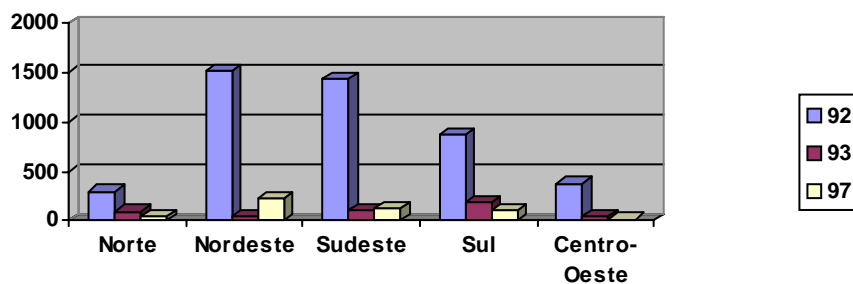
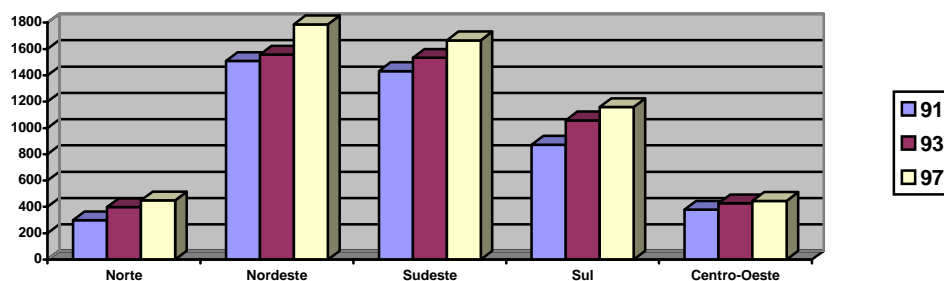


GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR REGIÃO GEOGRÁFICA, PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.

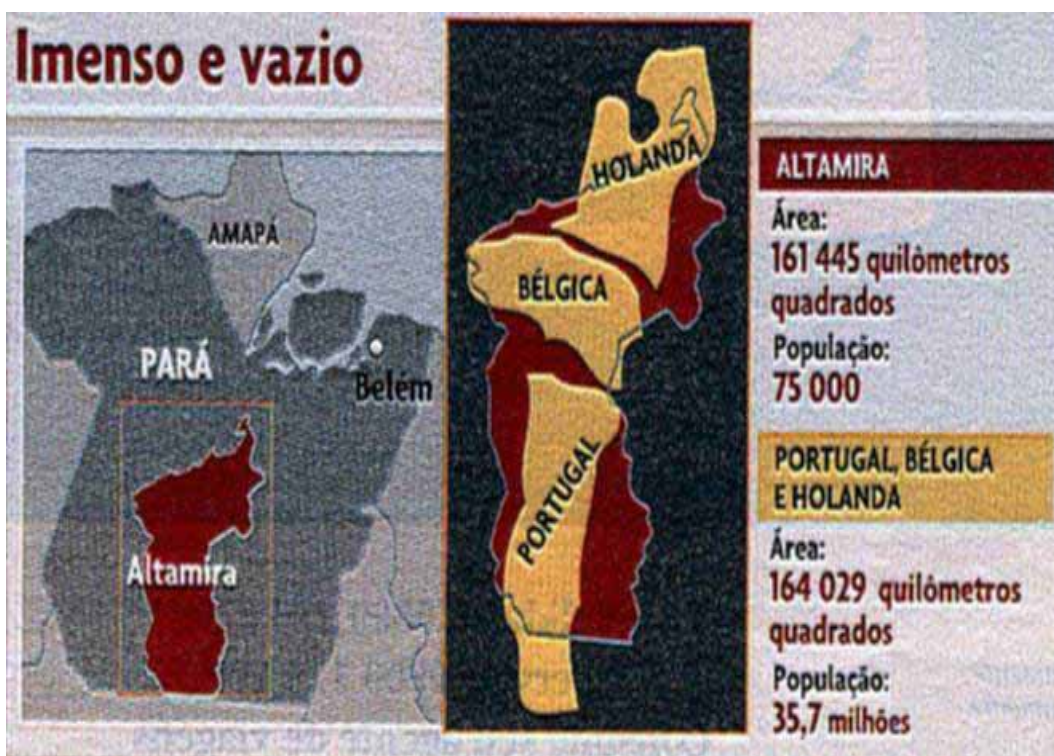


Fonte: IBGE

Analisando estes dados, os 245 municípios criados na Região Norte em 1991 e 1993 correspondem a 61,56% do total de municípios ali existentes até 96, e configuram um desdobramento natural da ocupação demográfica que essa Região vem experimentando nos últimos anos. A relação entre sua população e a área que ocupam é desproporcional ao verificado no restante do país. O tamanho médio dos municípios nessa região é de 7.770,40 Km², contra 464,70 Km² na Região Sul, ou 567,50 Km² da Região Sudeste (Tabela 3).

Exemplo marcante deste aspecto da grande extensão de áreas de alguns dos municípios do norte brasileiro é o caso de Altamira, no Estado do Pará (Gravura 9), considerado o maior município do Brasil cuja extensão de terras é comparável à somatória das áreas de três grandes países da Europa: Portugal, Bélgica e Holanda.

GRAVURA 9 – MUNICÍPIO DE ALTAMIRA – PA



Fonte: Revista Veja – 24/11/1999 – pg 132

Na Tabela 3, para efeito de comparação, apresentamos as áreas dos municípios brasileiros junto aos tamanhos médios das regiões e estados e país.

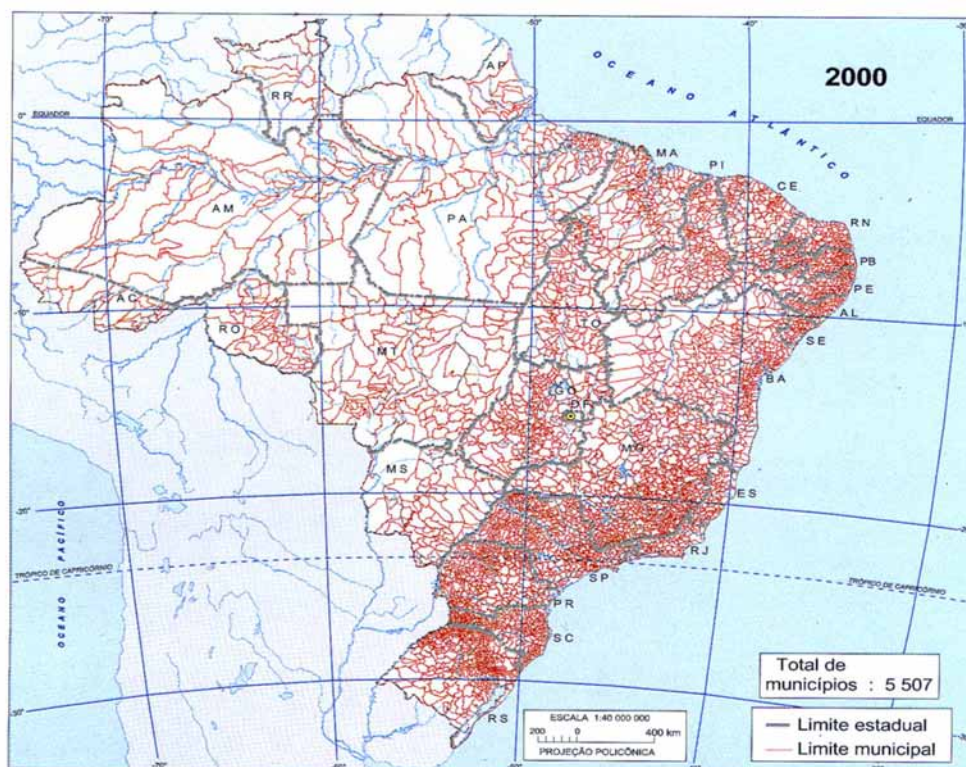
TABELA 3 – ÁREA MÉDIA DOS MUNICÍPIOS DOS ESTADOS, REGIÕES E DO BRASIL, 1992, 93 E 97 (EM KM2)

Estado	Área do Estado	Tamanho Médio dos Municípios (92)	Tamanho Médio dos Municípios (93)	Tamanho Médio dos Municípios (97)
Acre	153.149,9	12.762	6.961	6961
Amazonas	1.577.820,2	25.449	25.449	25.449
Amapá	143.453,7	15.939	9.564	8.966
Rondônia	238.512,8	10.370	5.963	4.587
Roraima	225.116,1	28.140	28.140	15.008
Pará	1.253.164,5	11.935	9.790	8.763
Tocantins	278.420,7	3.524	2.264	2.003
Norte	3.869.637,9	12.985	9.723	8.618
Alagoas	27.933,1	288	279	277
Bahia	567.295,3	1.367	1.367	1.367
Ceará	149.325,7	839	812	812
Maranhão	333.365,6	2.451	2.451	1.536
Paraíba	56.584,6	331	331	254
Pernambuco	98.937,8	589	559	535
Piauí	252.378,5	2.139	1.705	1.142
Rio Grande do Norte	53.306,8	351	351	321
Sergipe	22.050,4	298	294	294
Nordeste	1.561.177,8	1.035	1 002	874
Espírito Santo	46.184,1	689	650	600
Minas Gerais	588.383,6	814	778	690
Rio de Janeiro	43.909,7	627	542	483
São Paulo	248.808,8	435	398	386
Sudeste	927.286,2	648	605	557
Paraná	199.709,1	618	538	501
Rio Grande do Sul	282.062,0	847	661	604
Santa Catarina	95.442,9	440	367	326
Sul	577.214,0	661	546	498
Goiás	341.289,5	1.617	1.471	1.410
Mato Grosso	906.806,9	12.595	11.777	11.777
Mato Grosso do Sul	358.158,7	3.770	3.061	2.843
Distrito Federal	5.822,1	5.822	5.822	5.822
Centro Oeste	1.612.077,2	4.254	3775	3.615
Brasil	8.547.393,1	1 903	1 718	1.552

Fonte: IBGE

Diante do processo crescente da divisão territorial do Brasil em municípios, instalados a partir de 1940 até 2000, conforme Tabela 1, apresentamos a seguir no Mapa 5 a distribuição geográfica destes municípios, destacando dois momentos, 1940 e 2000.

MAPA 5 - EVOLUÇÃO DA MALHA MUNICIPAL 1940 – 2000



Fonte: IBGE – Atlas Geográfico Escolar

11. O Sistema Brasileiro de Administração Municipal – As Funções do Município Brasileiro

Atualmente, as funções políticas-administrativas dos municípios brasileiros, destacadas pela atual Constituição, não se restringem apenas à atuação nas cidades, estende-se a todo o território urbano e rural e em tudo que afeta ao bem estar da sua comunidade.

Segundo Birkholz (1979), o Município pode ser conceituado sob três aspectos distintos: *o sociológico, o político e o jurídico*. Do ponto de vista *sociológico* o Município brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se unem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e o desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Sob o ponto de vista *político* o Município brasileiro é uma entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governos autônomos, ligados ao Estado-Membro por laços constitucionais indestrutíveis.

Na ordem *legal* o Município brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno, prevista no Código Civil, e como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes.

Como pessoa jurídica, o Município tem representante, domicílio e foro onde pratica e responde por seus atos. Seu representante legal e político é o Prefeito. Nenhum outro órgão ou pessoa detém a representação municipal.

O domicílio do Município, diz a própria lei, “*é o lugar onde funciona a administração municipal, é a sede do governo Municipal – a Prefeitura*”. O foro do Município é o da Comarca a que pertencer o seu território, isso porque nem todo Município é sede judiciária.

Como entidade estatal, o Município brasileiro desfruta de autonomia político-administrativo, no que diz respeito à eleição de seus governantes e à condução dos negócios de seu peculiar interesse, tais como:

- Decretação e arrecadação de seus tributos;
- Aplicação de suas rendas e,
- Organização de seus serviços.

O Município brasileiro tem, pois, habilitação para agir em dois campos distintos, sob normas diferentes e com conseqüências diversas: o do *direito privado*, como pessoa jurídica de direito público interno e o do *direito público*, quando entidade estatal (BIRKHOLZ, 1979).

O sistema brasileiro prevê para o governo municipal função dividida, cabendo à Câmara de Vereadores as legislativas e à Prefeitura, as executivas, o que nem sempre ocorrem nos demais Municípios do mundo (BIRKHOLZ, 1979).

O sistema de divisão de funções impede que o órgão de um poder exerça as funções de outro poder, de modo que a Prefeitura não pode legislar – função específica do Poder Legislativo, como também a Câmara não pode administrar – função esta específica do Poder Executivo.

Conseqüentemente, a Prefeitura e a Câmara de Vereadores exercem suas atribuições com plena independência entre si e em relação aos poderes e órgãos da União e dos Estados-Membros. Não há subordinação ou dependência entre os dois órgãos da administração local. Quanto aos poderes e órgãos da União e dos Estados-Membros, nenhuma interferência pode ter no governo Municipal, desde que o Prefeito e a Câmara se atenham nos limites de suas atribuições a atuem no âmbito da autonomia local.

Quanto ao Judiciário, os atos do Prefeito, da Câmara ou de qualquer de seus

órgãos ou agentes estarão sempre sujeitos ao controle judicial. Assim o Judiciário impõe o cumprimento das leis aos demais poderes e a ele próprio, mas só o faz quando solicitado e dentro das normas legais estabelecidas.

A Constituição vigente, como as anteriores desde a proclamação da República, adotou o sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados para a União e para os Municípios, ficando os remanescentes com o Estado. “*São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição*” (Art. 25, § 1º).

Poderes reservados são os enumerados na Constituição como pertencentes à União e aos Municípios. Poderes explícitos são os que estão literalmente expressos na Constituição. Poderes implícitos são os que resultam como consequência lógica e necessária de um poder explícito.

O fundamento da competência administrativa do Município é o Art. 30 da Constituição da República, que assegura a sua autonomia pela administração própria, por legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, e, no que respeite ao seu peculiar interesse.

Sobre este assunto Hely Lopes Meirelles (1979), em seu livro *Direito Municipal Brasileiro*, ao tratar da autonomia municipal, confrontando doutrinas e julgados, concluiu que “*o peculiar interesse caracteriza-se pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao Estado e União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância*”.

Destacamos a seguir, os campos em que o município exerce suas ações estatuídas no Artigo 30:

- Legislar sobre assunto de interesse local;
- Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

- Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados por lei;
- Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- Prestar, com a cooperação técnica da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada legislação fiscalizadora federal e estadual.

Conforme José Serra (1989), a competência exclusiva dos municípios estatuída nas Constituições Federal e do Estado de São Paulo, destaca atividades de cunho administrativo e legislativo, dentre outras:

- Proteger o patrimônio histórico-cultural local;
- Elaborar o orçamento, prevendo a receita e fixando a despesa, com base em planejamento adequado;
- Dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens;
- Adquirir bens, inclusive mediante desapropriação por necessidade ou

utilidade pública ou por interesse social;

- Elaborar o Plano Diretor conforme diretrizes gerais fixadas em lei;
- Estabelecer normas de edificação, de loteamento, de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território;
- Estabelecer servidões administrativas necessárias aos seus serviços;
- Regulamentar a utilização dos logradouros públicos e, especialmente, no perímetro urbano;
- Estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;
- Integrar consórcio com outros Municípios para solução de problemas comuns;
- Conceder licença ou autorização para abertura e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e similares, conforme a lei de zoneamento.

Das atribuições do Executivo Municipal, ainda sobre o Artigo 30 da Constituição Federal, Witold Zmitrowicz (1998), ressalta *“a importância da competência genérica de organizar e prestar os serviços públicos de interesses locais, entendidos como aqueles que sejam de interesse predominantemente municipal, em relação ao estado e à União”*. Seguindo esse conceito, são obras e serviços da competência municipal todos aqueles que se enquadrarem nas atividades reconhecidas do município segundo critério da predominância de seu interesse, como por exemplo, a limpeza pública, o fornecimento de água, a extensão de redes de esgotos e de iluminação pública, a prestação de serviços de saúde e de educação fundamental, a assistência social, a execução de obras viárias e de infra-estrutura e todas as demais realizações municipais cuja demanda acaba exigindo cada vez mais constantes e novas atuações.

O município brasileiro possui ainda, garantido pela Constituição de 1988, o poder de editar sua própria Lei Orgânica. Essa lei, também conhecida como Carta Própria, equivale a uma Constituição Municipal (MEIRELLES, 1997). Geralmente constam da Lei Orgânica Municipal preceitos que determinam as regras para a realização das eleições municipais e composição da Câmara de Vereadores, as remunerações do executivo municipal, as proibições e incompatibilidades a que estão sujeitas Prefeitos e Vereadores, a organização municipal, as normas administrativas, a administração tributária e financeira do município, o planejamento municipal e seus instrumentos, a participação popular e a adoção de políticas para o desenvolvimento do município nos diversos setores. As Leis Orgânicas são, em resumo, regulamentos que criam direitos e concedem poderes aos municípios, dentro das prerrogativas que lhes foram outorgadas pela Carta de 1988 (ZMITROWICZ, 1998).

12. A Formação das Receitas Públicas no Brasil – Desempenho Financeiro dos Municípios

As gestões públicas da União, Estados e Municípios no Brasil, são financiadas por recursos gerados nos municípios, que uma vez coletados pelos órgãos públicos federais, estaduais e municipais formam um conjunto de recursos, que depois partilhados, conforme apresentação a seguir, criam o sistema de financiamento do estado brasileiro. Conforme Zmitrowicz (1998), *“para que a execução dos serviços públicos seja viável, o município necessita de recursos públicos”*. As principais fontes de recursos financeiros de uma Prefeitura são:

A. Recursos de fontes próprias

B. Recursos de transferências feitas pela União e pelo Estado

C. Recursos de empréstimos e financiamentos

A. Recursos de fontes próprias

1) **Tributos:** impostos, taxas e contribuições.

- **IPTU** - Imposto Predial e Territorial Urbano
- **ISS** – Imposto Sobre Serviços
- **IVVC** – Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
- **ITBI** – Imposto sobre Tramitação de Bens Imóveis

2) **Preços:** preços públicos, tarifa, pedágio, preços semiprivados.

3) **Receita Patrimonial**

4) **Dívida Ativa Tributária**

B. Recursos de Transferências feitas pela União e pelo Estado – Impostos partilhados

1) **IR** – Imposto de Renda

2) **ITR** – Imposto Territorial Rural

3) **IPVA** – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

4) **ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

5) **IPI** – Imposto sobre Produtos Industrializados

6) **FPM** – Fundo de Participação dos Municípios

7) **FPE** – Fundo de Participação dos Estados

C. Recursos de Empréstimos e Financiamentos

1) Empréstimos

2) Financiamentos

Dentre os vários motivos que levaram os municípios a se emanciparem, talvez o mais forte tenha sido a possibilidade do recebimento de receitas provenientes da divisão do bolo tributário brasileiro, em especial o do FPM, cuja distribuição obedece a critérios de rateio objetivando a promoção do equilíbrio sócio-econômico entre estados e municípios.

O FPM é decomposto em três partes, conforme apresentada a seguir:

- **FPM – Interior:** composto por 86,4% dos recursos do FPM total e distribuído para todos os municípios, exceto as capitais. O critério para sua distribuição varia de acordo com a participação do Estado ao qual o município pertence e a sua população. A Tabela 4 apresenta a participação de cada Estado na apropriação do FPM.

Definida a parte que cabe ao conjunto dos municípios de cada Estado, o critério para a distribuição dos recursos para as administrações municipais é definido de acordo com algumas faixas de população, conforme exposto na Tabela 5.

TABELA 4 – COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO TOTAL A SER DISTRIBUÍDO PARA OS MUNICÍPIOS DO INTERIOR (DECISÃO NORMATIVA TCU n.º 6/94).

Estado	FPM – Interior	Estado	FPM – Interior
	Participação		Participação
Acre	0.2630	Espírito Santo	1.7595
Amazonas	1.2452	Minas Gerais	14.1846
Amapá	0.1392	Rio de Janeiro	2.7379
Pará	3.2948	São Paulo	14..2620
Rondônia	0.7464		
Roraima	0.0851		
Tocantins	1.2955		
		Paraná	7.2857
Alagoas	2.0883	Rio Grande do Sul	7.3011
Bahia	9.2695	Santa Catarina	4.1997
Ceará	4.5864		
Maranhão	3.9715		
Parafba	3.1942		
Pernambuco	4.7952	Distrito Federal	-
Piauí	2.4015	Goiás	3.7318
Rio Grande do Norte	2.4324	Mato Grosso	1.8949
Sergipe	1.3342	Mato Grosso do Sul	1.5004

Fonte: SEPURB

TABELA 5 – COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR (DECRETO-LEI n.º 1.881/81)

FAIXA DE HABITANTES			COEFICIENTES
Até		10.188	0,6
De	10.189	a 3.584	0,8
De	13.585	a 16.980	1,0
De	16.981	a 23.772	1,2
De	23.773	a 30.564	1,4
De	30.565	a 37.356	1,6
De	37.357	a 44.148	1,8
De	44.149	a 50.940	2,0
De	50.941	a 61.128	2,2
De	61.129	a 71.316	2,4
De	71.317	a 81.504	2,6
De	81.506	a 91.692	2,8
De	91.693	a 101.880	3,0
De	101.881	a 115.464	3,2
De	115.465	a 126.048	3,4
De	126.049	a 142.632	3,6
De	142.633	a 156.216	3,8
Acima de		156.216	4,0

Fonte: SEPURB

- **FPM – Decreto-Lei N° 1.881/81:** trata-se de um adicional, de 3,6% do total do FPM, destinado aos municípios do interior com mais de 156.216 habitantes.
- **FPM – Capitais:** formado por 10% do total do FPM e distribuído para as 27 capitais brasileiras.

Conforme Ribeiro (1998), *“o critério assim definido, é um prêmio à emancipação de municípios com pequenas populações em detrimento de situação financeira dos demais municípios. No caso hipotético de um município com população de 10.000 habitantes se dividir em dois, cada qual com 5.000 habitantes, a transferência ‘per capita’ do FPM, para cada um deles dobraria. Para os demais municípios do Estado, entretanto, o FPM será recebido descontado dos recursos destinados ao novo município, já que a participação deste Estado na distribuição do FPM é fixa e corresponde a cota estabelecida em legislação federal”*. Este fato pode ser corroborado pelas Tabelas 6, 7 e 8, onde se observa a predominância de municípios com menos de 10.188 habitantes.

Confirmando as citações anteriores, conforme apresenta a Tabela 6, os municípios criados em 1993 apresentam como características dominantes seu pequeno porte. Como pode ser visto, 95,86% possuem menos de 20.000 habitantes. Destaca-se que apenas 7 destes municípios, correspondendo a 1,45% do total, apresentam populações superiores a 40.000 habitantes.

TABELA 6 – MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1991 E 1996, INCIDÊNCIA POR FAIXAS DE POPULAÇÃO

Municípios	Frequência (A)	Frequência % (B)	Frequência Acumulada ©=[A(t)+A(t-1)]	Frequência Acumulada % (D)=[B(t)+B(t-1)]
com menos de 5.000 hab.	285	59,01%	285	59,01%
com mais de 5.000 e menos de 20.000 hab.	178	36,85%	463	95,86%
com mais de 20.000 e menos de 40.000 hab.	13	2,69%	476	98,55%
com mais de 40.000 hab.	7	1,45%	483	100,00%
Criados entre 91/96	483	100,00%	483	

Fonte: IBGE, Censo de 1991 e Contagem da População 1996

TABELA 7 – RELAÇÃO ENTRE OS NOVOS MUNICÍPIOS CRIADOS COM MENOS DE 10.188 HAB. E O TOTAL DE MUNICÍPIOS CRIADOS, POR ESTADO DA FEDERAÇÃO.

Estado	Número de Municípios Criados (A)	Municípios com Menos de 10.188 hab. (B)	Participação ©=(B/A)
Acre	10	10	100,00%
Amazonas	-	-	-
Amapá	6	6	100,00%
Rondônia	17	9	52,94%
Roraima	-	-	-
Pará	23	6	26,09%
Tocantins	44	44	100,00%
Norte	100	75	75,00%
Alagoas	3	3	66,67%
Bahia	-	-	-
Ceará	3	3	33,33%
Maranhão	-	-	-
Paraíba	-	-	-
Pernambuco	-	-	-
Piauí	3	3	22,22%
Sergipe	30	30	100,00%
Rio Grande do Norte	1	1	100,00%
Nordeste	49	37	75,51%
Espírito Santo	3	2	75,00%
Minas Gerais	33	28	84,85%
Rio de Janeiro	11	5	45,45%
São Paulo	53	44	83,02%
Sudeste	101	80	79,21%
Paraná	48	41	85,42%
Rio Grande do Sul	94	91	96,81%
Santa Catarina	43	41	95,35%
Sul	185	173	93,51%
Goiás	21	19	90,48%
Mato Grosso do Sul	5	4	80,00%
Mato Grosso	22	20	90,91%
Distrito Federal	-	-	-
Centro Oeste	48	43	89,58%
Brasil	483	408	84,47%

Fonte: IBGE, Censo de 1991 e Contagem da População 1996

TABELA 8 – PARTICIPAÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS E SUAS POPULAÇÕES POR ESTADO DA FEDERAÇÃO E REGIÕES GEOGRÁFICAS SOBRE O TOTAL

Estado/ Região	Municípios Criados			Total de Municípios – Estado/Região			Relação Pop. Média Mun. Criado/ Pop. Média do Total de Municípios
	Número (A)	População (B)	População Média (C)=(B/A)	Número (D)	População (E)	População Média (F)=(E/D)	
Acre	10	58.655	5.866	22	483.726	21.988	12,13%
Amazonas	-	-	-	62	2.389.279	-	
Amapá	6	18.593	3.099	15	379.459	25.297	4,90%
Rondônia	17	163.796	9.635	40	5.510.849	137.771	2,97%
Roraima	-	-	-	8	1.231.007	-	
Pará	23	372.585	16.199	128	5510.849	43.054	6,76%
Tocantins	44	125.517	2.853	123	1048642	8.526	11,97%
Norte	100	739.148	7.391	398	11.290.093	28.367	6,55%
Alagoas	3	30.570	10.190	100	2.633.339	26.333	1,16%
Bahia	-	-	-	415	12.541.745	-	
Ceará	6	77.271	12.879	184	6.809.794	37.010	1,13%
Maranhão	-	-	-	136	5.222.565	-	
Paraíba	-	-	-	171	3.305.616	-	
Pernambuco	9	99.532	11.059	177	7.399.131	41.803	1,35%
Piauí	30	161.581	5.386	148	2.673.176	18.062	6,04%
Sergipe	1	5.730	5.730	152	2.558.660	16.833	0,22%
Rio Grande do Norte	-	-	-	75	1.624.175	-	
Nordeste	49	374.684	7.647	1.558	44.768.201	28.734	0,84%
Espírito Santo	4	36.674	9.169	71	2.802.707	39.475	1,31%
Minas Gerais	33	281.916	8.543	756	16.673.097	22.054	1,69%
Rio de Janeiro	11	694.675	63.152	81	13.406.381	165.511	5,18%
São Paulo	53	421.981	7.962	625	34.120.886	54.593	1,24%
Sudeste	101	1.435.246	14.210	1.533	67.003.07	43.707	2,14%
Paraná	48	388.365	8.091	371	9.003.804	24.269	4,31%
Rio Grande do Sul	94	3.417.444	3.636	427	9.637.682	22.571	3,55%
Santa Catarina	43	184.815	4.298	260	4.875.244	18.751	3,79%
Sul	185	914.924	4.946	1.058	23.516.730	22.228	3,89%
Goiás	21	102.427	4.877	232	1.821.946	7.853	5,62%
Mato Grosso do Sul	5	51.505	10.301	77	4.515.868	58.648	1,14%
Mato Grosso	22	111.761	5.080	117	2.235.832	19.110	5,00%
Distrito Federal	-	-	-	1	1.927.834	-	
Centro Oeste	48	265.693	5.535	427	10.501.480	24.594	2,53%
Brasil	483	3.729.693	7.722	4.974	157.079.575	21.580	2,37%

Fonte: IBGE, Censo de 1991 e Contagem da População

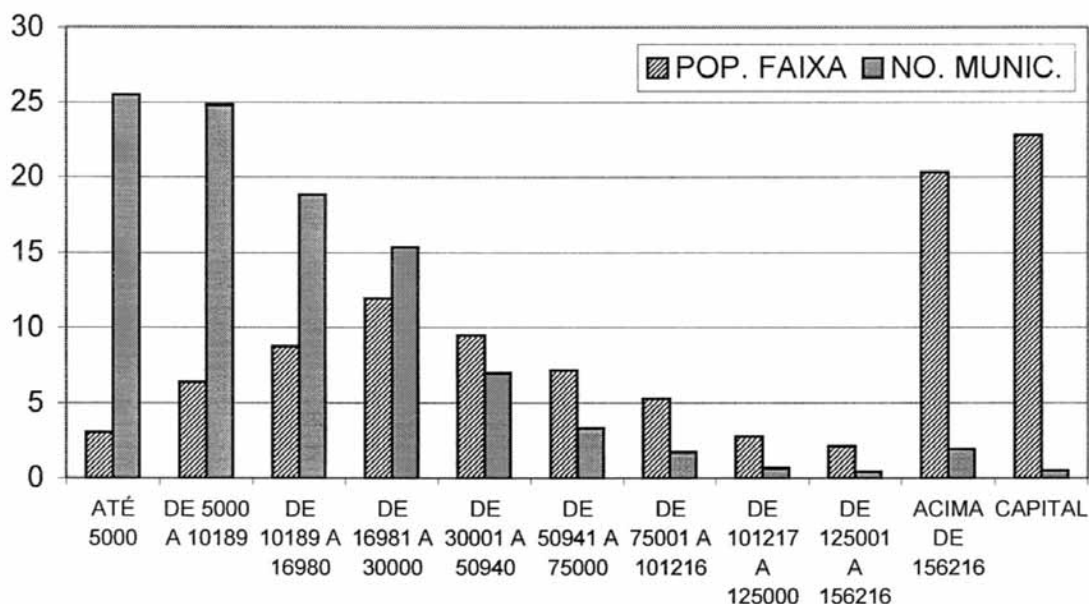
Conforme Gustavo Maria Gomes e Maria Cristina Mac Dowell (2000), ambos do IPEA, dos 1045 municípios instalados no Brasil, de 1994 a 1997, afirmam: “*nada menos de 1.329 (94,50%) tem menos de 20 mil habitantes, e são, portanto, pequenos pela nossa nomenclatura adotada; 1.095 (78%) desses municípios instalados são muito pequenos e 735 (52%) são micromunicípios. Esse movimento alterou significativamente a estrutura municipal brasileira – ou seja, a distribuição*”

dos municípios por tamanhos da população (e regiões). No momento presente, a proporção dos municípios com menos de 5 mil habitantes no total de municípios do Brasil é de 25,40 %. Se tomarmos os municípios com até 10 mil habitantes, essa mesma proporção se eleva para quase 50%; ampliando-se o grupo para os municípios de até 20 mil habitantes, a proporção no total chega a 75% (IBGE)”.

A proliferação de pequenos municípios é, dessa forma, muito acentuada, no país e em várias regiões. Na verdade, como pode ser estimado a partir de dados publicados pelo IBGE, de 1940 a 1997 (Tabela 2), a proporção de municípios com até 20 mil habitantes sobre o total de municípios existentes no Brasil saltou de 54,5% para 74,8%. O crescimento foi ainda mais espetacular na classe dos pequenos municípios, considerados isoladamente: seu número passou de 2% para 25% do total de municípios brasileiros.

Sergio Prado (2001) também levanta esta questão do excesso de municípios pequenos existentes no Brasil, colocando como problema na partição dos recursos existentes na forma de transferências da União (Gráfico 5), destaca: *“Note-se que apenas 3% da população se distribuem em 25% dos municípios existentes, o que, em boa parte, provavelmente, reflete o problema do milagre da repartição dos pães. Para o conjunto do país, a população nas menores localidades tem maior concentração nos 842 municípios de 16.981 a 30.000 habitantes, é decrescente para localidades maiores, e apresenta uma fortíssima concentração nas localidades acima de 156.000 habitantes e capitais”.*

GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS E POPULAÇÃO POR FAIXA DE TAMANHO



Fonte: Sergio Prado

De acordo com Gomes e Mac Dowell (2000), uma consequência destacada da descentralização e do federalismo municipal têm sido o crescimento dos recursos fiscais tornados disponíveis para os municípios, especialmente em relação aos recursos dos Estados e da União. Afirmam: *“Esse crescimento precede o final do regime militar. Desde a segunda metade da década de 60, os municípios, considerados em conjunto, vêm tendo acesso a mais recursos fiscais, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB e às demais esferas de governo”*.

Conforme dados apresentados pela SEPURB, o conjunto de municípios por eles analisados, apresentou no ano de 1995, em média, 41,14% do total dos seus recursos orçamentários oriundos do FPM contra a média nacional de 19,59%. Afirma Ribeiro (1998): *“Assim, a dependência destes municípios em relação aos recursos do FPM é de 109,98% maior do que o conjunto das administrações municipais brasileiras. Fica patente a importância das transferências federais, relativas ao FPM, para a administração fiscal destes municípios e reforça a impressão de que o*

desmembramento municipal brasileiro é bastante influenciado pela perspectiva de aumento do recebimento de transferências federais”.

Nos estudos da SEPURB e de outros a serem citados a seguir, abordamos também a questão dos percentuais de dependência das cotas parte e a distribuição por habitantes destes recursos. Nas Tabelas 9 e 10 apresentamos estes dados mais bem pormenorizados.

TABELA 9 – RECEITA ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS CRIADOS EM 1993 AGREGADOS POR REGIÕES GEOGRÁFICAS

Região	Receita Orçamentária - R\$ milhões	Participação no Total %	População dos Municípios	Receita Orçamentária Média Per Capta
Norte	98,999,878,22	10,87%	752,790	131,51
Nordeste	48,75,542,59	5,31%	374,684	129,11
Sudeste	399,880,638,33	43,91%	1,435,246	278,61
Sul	292,607,272,92	32,13%	914,924	319,82
Centro-Oeste	70,821,129,00	7,78%	265,693	266,69
Brasil	910,684,461,06	100,01%	3,752,433	242,69

Fonte: SEPURB (Secretaria do Tesouro Nacional, Brasi, Receitas e Despesas dos Municípios, 1993/1995)

TABELA 10 – RECEITA PRÓPRIA *PER CAPITA* DOS MUNICÍPIOS CRIADOS EM 1993 AGREGADOS POR REGIÕES GEOGRÁFICAS

Região	Receita Própria	Participação Total %	População dos Municípios	Receita Própria Média Per Capta
Norte	8.163.689,52	5,59%	752.790	10,84
Nordeste	8.664.166,45	2,51%	374.684	9,78
Sudeste	80.764.394,57	55,27%	1.435.246	56,27
Sul	45.752.293,71	32,00%	914.924	51,10
Centro Oeste	7.852.107,69	5,37%	265.693	29,55
Brasil	146.115.180,62	100,00%	3.752.433	38,94

Fonte: SEPURB (Secretaria do Tesouro Nacional, Brasil, Receitas e Despesas dos Municípios, 1993/96)

A comparação entre transferências *per capita* aos municípios criados em 1993 e os demais municípios revela enorme vantagem para os primeiros. Enquanto que, para o conjunto dos municípios brasileiros existentes antes de 1993, a transferência do FPM correspondia a R\$ 46,38/habitante, para os novos municípios esse valor passa para R\$ 90,71/habitante, ou seja, 95,59% a mais para esses cidadãos.

A maior diferença recebida pela população das cinco Regiões do País se deu no Sul. Se os cidadãos dos municípios mais antigos desta região receberam R\$ 54,47 *per capita* do FPM, os habitantes dos 185 municípios criados em 1993 receberam R\$ 134,63, uma diferença de 147,16 %. Dentre os Estados, a maior diferença observada foi no Rio Grande do Sul, 254,02% (R\$ 171,63 *per capita* para os habitantes dos novos municípios e R\$ 48,48 para os demais). Há, no entanto, uma exceção entre os vinte Estados onde houve a criação de municípios em 1993. No Estado de Rondônia, os recursos *per capita* recebidos pela população dos novos municípios foram 25,06% menores do que os recebidos pela população dos demais municípios rondonienses. Para os demais Estados, seguiu-se a regra: os novos municípios receberam valores *per capita* superiores aos dos demais municípios dos Estado (SEPURB, 1998).

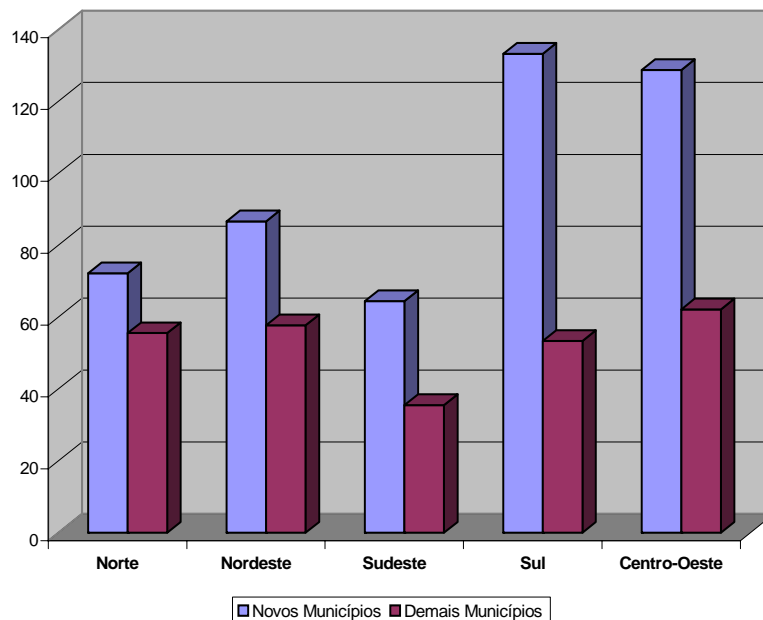
A discrepância entre os valores recebidos pelos cidadãos dos municípios criados em 1993 e os que habitam os demais municípios, agregados pelas Regiões do País, pode ser mais bem visualizada na Tabela 11 e Gráfico 6.

TABELA 11 – VALORES DO FPM POR HABITANTE, POR REGIÃO GEOGRÁFICA EM 1993 (EM R\$)

Regiões	Novos Municípios	Demais Municípios
Norte	72,15	55,50
Nordeste	86,60	57,70
Sudeste	64,40	35,50
Sul	133,20	53,30
Centro-Oeste	128,70	62,10

Fonte: SEPURB

GRÁFICO 6 – VALORES DO FPM RECEBIDOS POR HABITANTE, POR REGIÃO GEOGRÁFICA.



Conforme Ribeiro (1998), “*como há uma forte correlação entre a demanda de serviços e equipamentos urbanos e a população municipal, pode-se inferir que os novos municípios, em geral com populações pequenas, podem aumentar essa oferta de serviços e bens públicos e, portanto, melhorar a qualidade de vida de suas populações. Por outro lado, os recursos ‘retirados’ dos municípios existentes anteriormente podem ter afetado a capacidade de investimento de suas administrações*”.

Dentre os municípios criados em 1993 é possível perceber, pelas Tabelas 12 e 13, diferenças importantes quanto à dependência do FPM. Dos que contavam com população de menos de 10.188 habitantes, apenas um terço, aproximadamente apresentou dependência de menos de 50%, ou seja, menos da metade de sua receita orçamentária eram provenientes dos recursos transferidos pelo Governo Federal. O percentual de 47,33% do total de municípios, correspondendo a 177 municípios com menos de 10.188 habitantes, tinham no FPM entre 50 e 75% de suas receitas orçamentárias.

No entanto, o que mais chama atenção são as 75 administrações municipais que auferem de FPM mais de 75% de suas receitas orçamentária. Para estes municípios, 20,06% do total, as transferências federais são responsáveis, no mínimo, por toda despesa orçamentária excetuada a educação.

Dos 68 municípios que contavam com população de mais de 10.188, cerca de dois terços tinham nessa receita menos da metade dos seus recursos orçamentários. Para um quarto desses municípios, o FPM representava entre metade e três quartos das receitas orçamentárias enquanto que para menos de 9%, essa transferência significava mais de três quartos.

TABELA 12 – MUNICÍPIOS CRIADOS EM 1993, COM MENOS DE 10.188 HABITANTES POR FAIXA DE DEPENDÊNCIA DO FPM

Faixas de Variação	Número de Municípios	Participação
< 50%	122	32,62%
> 50% < 75%	177	47,33%
> 75% < 90%	58	15,51%
> 90%	17	4,55%
Total	374	100,00%

Fonte: IBGE, Contagem da População, 1996 e Secretaria do Tesouro Nacional

TABELA 13 – MUNICÍPIOS CRIADOS EM 1993, COM MAIS DE 10.188 HABITANTES POR FAIXA DE DEPENDÊNCIA DO FPM

Faixas de Variação	Número de Municípios	Participação
<50%	45	66,18 %
> 50% < 75%	17	25,00 %
> 75% < 90%	5	7,35 %
> 90%	1	1,47 %
Total	68	100,00%

Fonte: IBGE, Contagem da População, 1996 e Secretaria do Tesouro Nacional

Segundo Ribeiro (1998), pode-se perceber, portanto, que o porte do município está inversamente relacionado com a dependência do FPM: municípios com menos de 10.188 habitantes têm, em média, uma dependência do FPM de 58,15%, enquanto que para aqueles com populações acima desta faixa, o Fundo representou, em 1995, 28,50% de suas receitas orçamentárias. Pode-se explicar parte da diferença do desempenho das duas faixas com os argumentos do maior dinamismo econômico e impessoalidade na execução tributária dos municípios com escala mais elevada de população que gerariam, por estes dois motivos, mais ICMS, do qual 25% retornam na forma de Cota de Participação que alcança 25% do imposto e, além disso, de uma maior arrecadação de ISS, IPTU e ITBI.

Conforme Ribeiro (1998), *“estes dois argumentos não são capazes de explicar a enorme diferença de 104,04% entre o primeiro e o segundo grupo de municípios, quanto à importância do FPM nas suas receitas. Na verdade, visto que a população média dos municípios abaixo da faixa de cota mínima do FPM é de 4.235 habitantes enquanto que para o demais esse número chega a apenas 25.664, número este fortemente influenciado pela concentração populacional em algumas cidades¹⁴, não há diferenças demográficas tão significativas a ponto de justificar tamanha discrepância o que corrobora a hipótese de que a fórmula de distribuição deste fundo tornou-se um fator endógeno no processo e criação de municípios. A possibilidade de aumentar as receitas ‘per capita’ recebidas e, portanto, melhor aparelhar as administrações locais para a realização de suas funções, é um fator decisivo para o trabalho de convencimento popular necessário a uma emancipação. O cálculo econômico da emancipação reforça o instrumental político dos partidários da emancipação”*.

Uma alegação contrária, segundo Ribeiro (1998), à criação de novos municípios é relativa a sua inviabilidade econômica. *“O argumento encontra eco no perfil demográfico destes municípios cujo padrão é de cidades de pequeno porte. Como visto anteriormente sobre a divisão espacial e as características*

¹⁴ Dos municípios emancipados em 1993, os de maior população são os que se desmembraram de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro: Belford Roxo, Queimados e Japeri, com populações de 399.319, 108.522 e 73.130 habitantes, respectivamente.

populacionais dos novos municípios, 85,86% têm populações menores que 20 mil habitantes, sendo que 59,01% contam com populações de menos de 5 mil habitantes que não contariam com escala suficiente para o bom funcionamento dos seus mercados, quer para a organização da produção, quer do consumo. O fato se torna mais grave se considerarmos apenas a população urbana desses municípios.”

Conforme Bremaeker (2000), por parte do governo Federal a principal transferência é originária do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), constituído por 22,5% do Imposto de Renda (IR) e por 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Estes dois tributos representam 22,1% da carga tributária nacional, o que faz com que os municípios venham a receber através do FPM o equivalente a 4,98% dos tributos do País.

No caso dos Governos Estaduais a principal transferência é originária da redistribuição do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicações (ICMS). Este tributo dos Estados representa 22,11% da carga tributária nacional, o que faz com que os municípios recebam através do ICMS 5,53% dos recursos correspondentes aos tributos do País. A sua repartição pelos municípios obedece a dois critérios: 75,00% da parcela transferida em cada Estado é redistribuída aos municípios onde foi gerado o imposto; e os 25,00% restantes são redistribuídos segundo critérios definidos em cada Estado e aprovado em lei pelo legislativo estadual (BREMAEKER, 2000).

Há ainda uma segunda transferência dos Governos Estaduais para os municípios, representada por 50% do que é arrecadado em cada município através do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Este imposto representa 1,63% da carga tributária nacional, o que faz com que ela acrescente às finanças municipais o equivalente a 0,81% do montante dos tributos do País.

Em razão da estrutura fiscal vigente, os municípios conseguem arrecadar com seus tributos, em média, apenas 21,70% dos seus recursos. As transferências constitucionais representam 61,60% dos recursos de que dispõe os municípios,

enquanto que os restantes 16,7% dos recursos são provenientes de outras fontes.

O principal tributo municipal é representado pelo Imposto sobre Serviços (ISS), que incide sobre as atividades do setor terciário, cuja participação na carga tributária nacional não passa de 2,00%, em razão da limitação constitucional na aplicação de alíquotas. O segundo tributo municipal corresponde ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), cuja participação na carga tributária nacional é de 1,49% (BREMAEKER, 2000).

Sérgio Prado (2001) faz uma análise, apresentada a seguir, sobre o resultado da partilha de recursos ao nível de país como um todo, por faixa de tamanho populacional dos municípios, sem diferenciar estados ou regiões. As Tabelas 14 e 15, e os Gráficos 7 e 8 apresentam os dados por ele considerados relevantes, sobre os quais faz as seguintes afirmações:

- 1) Para o país em conjunto, o sistema privilegia as capitais, que tem 22,80% da população e recebem 33,20% dos recursos totais disponíveis (Tabelas 14 e 15), e os 3% residentes nos municípios abaixo de 5.000 habitantes, que recebem 3,60% dos recursos. Um pequeno ganho ainda ocorre para os grupos 9 e 10. Os demais grupos, ou seja, aqueles situados na faixa intermediária concentram 51% da população e recebem 40%.*
- 2) Os 45% da população que habitam os grandes municípios (grupos 9 a 11) tem receita 'per capita' no mínimo 20% superior aos municípios menores, com exceção do grupo 1. No entanto, existe uma diferença tão grande entre os municípios dos grupos 9 e 10 (acima de 125.000 hab.) e as capitais (aproximadamente R\$ 110,00 'per capita') do que a que existe entre estes e a média dos pequenos. A receita 'per capita' das capitais é 80% mais alta que a enorme parcela da população que reside nos municípios intermediários.*

- 3) *O lado esquerdo dos Gráficos 7 e 8 evidencia uma forte distorção, sob a forma de cerca de 1.500 municípios com menos de 5.000 hab. Recebendo uma receita total 'per capita' que só é inferior à das capitais. Interessante notar que, ao contrário da suposição implícita na lógica do FPM, estes municípios, em conjunto, não tem receita própria menor do que a dos grupos até 75.000 hab., 1 a 6, ou seja, 45% da população. Note-se que o FPM é o responsável isolado por elevar a receita final destas localidades ao nível de R\$ 366,00 'per capita'. Em suma: o critério populacional tal como atualmente aplicado leva à criação de mini-paraisos fiscais com rendas finais injustificadamente mais altas que a grande parcela da população que reside em municípios intermediários.*
- 4) *Aspecto muito importante a observar é que o crescimento da receita própria nos grupos 7 a 10 não está associado ao crescimento da arrecadação, mas decorre, em boa parte, da devolução tributária e das transferências redistributivas fora FPM. Isto pode sugerir que estas localidades poderiam padecer de uma certa lassidão arrecadatória, permitida pelos elevados aportes transferidos. Finalmente, a dotação de recursos das capitais é acentuadamente maior, basicamente devido ao nível relativamente elevado de arrecadação por elas obtida. As transferências, e particularmente o FPM, não são fator significativo de aumento da progressividade na distribuição, no caso das capitais.*
- 5) *Se observarmos a curva da receita disponível, que exclui o FPM, constatamos já um efeito redistributivo importante, mas padecendo de um possível problema que seria um grau muito elevado de progressividade. A população das capitais contaria com receita 'per capita' três vezes maior que os quase 50% da população que vive nos municípios menores. Esta seria a distorção que o FPM, em princípio, vizaria reduzir. Desconsiderando agora, na curva receita final total, por um momento, os grupos 1 e 2, que padecem da distorção acima apontada, o restante do espectro apresentaria um perfil em certa medida progressivo, o que se*

adequaria à hipótese de maior demanda por serviços quanto maior a urbanização. Teríamos primeiro um perfil levemente progressivo entre os grupos 3 e 8, depois dois patamares mais altos envolvendo os grupos 9 e 10, que incluem todos os casos relevantes das chamadas cidades dormitório¹⁵. Caso houvesse total homogeneidade entre os municípios, este dado agregado indicaria uma performance bastante adequada do sistema de partilha de recursos antes do FPM.

TABELA 14 – RECEITAS DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL POR FAIXA DE POPULAÇÃO (VALORES PER CAPITA)

FAIXAS DE POPULAÇÃO	No. MUNIC. POR FAIXA	POP. DA FAIXA	ARREC. TOTAL	REC. PROPRIA	RECEITA			RECEITA		RECEITA TOTAL (INCLUINDO FUNDEF)
					DISPONÍVEL	TOTAL	DISPONÍVEL	TOTAL		
					FORA FPM	FPM	COM FPM	FPM		
(SUS MUN.)	(SUS TOT)	(SUS MUN.)	(SUS TOTAL)							
1 ATÉ 5000	1.405	4.697.072	14,5	112,6	135,0	138,3	252,2	387,2	390,5	370,0
2 DE 5000 A 10189	1.367	9.931.835	13,4	93,0	113,9	121,4	137,0	250,9	258,4	261,4
3 DE 10189 A 16980	1.037	13.574.318	13,3	78,2	97,3	107,8	115,2	212,4	223,0	234,8
4 DE 16981 A 30000	842	18.553.562	21,3	92,0	111,4	125,1	93,1	204,5	218,2	231,0
5 DE 30001 A 50940	385	14.684.386	28,2	101,2	121,5	141,9	73,2	194,7	215,1	229,1
6 DE 50941 A 75000	181	11.109.787	40,7	121,7	147,6	171,2	58,7	206,4	229,9	242,0
7 DE 75001 A 101216	94	8.173.140	50,1	157,7	185,3	216,1	50,7	236,0	266,8	270,3
8 DE 101217 A 125000	38	4.262.374	56,4	148,9	176,2	204,8	45,0	221,3	249,9	254,6
9 DE 125001 A 156216	23	3.269.079	94,4	215,0	256,2	281,6	49,8	306,0	331,4	340,2
10 ACIMA DE 156216	106	31.574.956	90,5	219,5	260,6	289,7	29,9	290,4	319,6	320,3
11 CAPITAL	26	35.421.540	194,4	322,2	369,0	417,6	28,2	397,3	445,8	454,9
TOTAL BRASIL	5.504	155.252.049	79,5	180,5	212,4	239,1	66,2	278,6	305,3	312,4

Fonte: Sérgio Prado

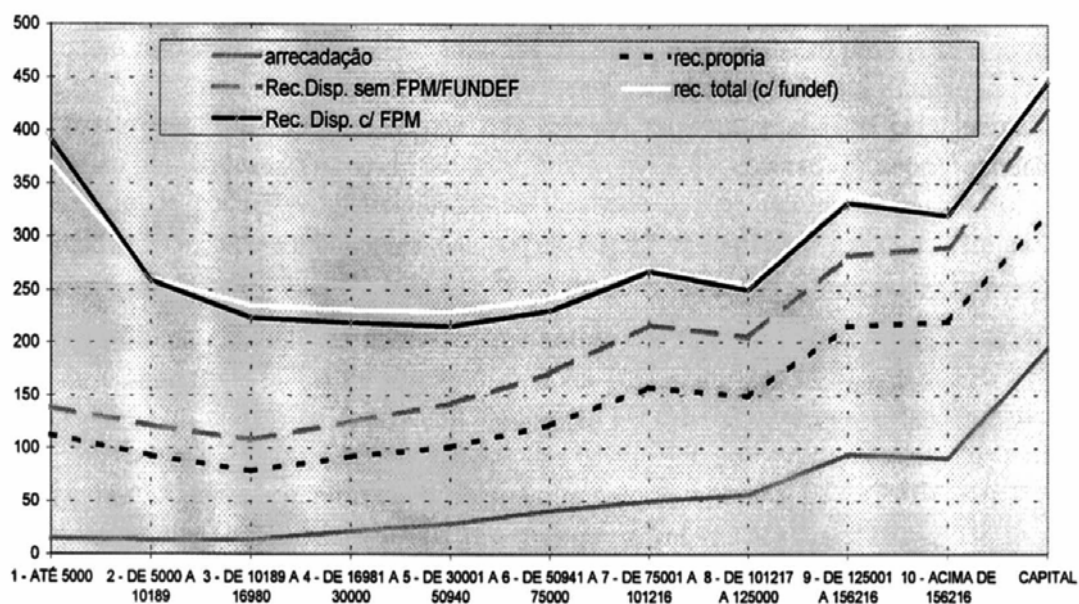
¹⁵ Cidades dormitório para Sérgio Prado são as cidades médias, em geral próximas das grandes aglomerações urbanas e as metrópoles. Considera que o maior número está nas cidades acima de 156 mil habitantes.

**TABELA 15– RECEITAS DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL POR FAIXA DE POPULAÇÃO
RESUMO BRASIL POR FAIXA (COMPOSIÇÃO PERCENTUAL)**

FAIXAS DE POPULAÇÃO	No. MUNIC.	POP.	ARREC.	REC.	RECEITA DISPONIV	TOTAL	RECEITA DISPONIV	RECEITA TOTAL
	POR	DA	TOTAL	PROPRIA	S/ FPM	FPM	C/ FPM	(COM
	FAIXA	FAIXA			(SUS TOTAL)		(SUS TOTAL)	FUNDEF)
1 ATÉ 5000	25,53	3,03	0,55	1,89	1,75	11,52	3,87	3,58
2 DE 5000 A 10189	24,84	6,40	1,08	3,29	3,25	13,24	5,41	5,35
3 DE 10189 A 16980	18,84	8,74	1,46	3,79	3,94	15,21	6,39	6,57
4 DE 16981 A 30000	15,30	11,95	3,20	6,09	6,25	16,82	8,54	8,84
5 DE 30001 A 50940	6,99	9,46	3,35	5,30	5,61	10,46	6,66	6,94
6 DE 50941 A 75000	3,29	7,16	3,67	4,82	5,12	6,35	5,39	5,54
7 DE 75001 A 101216	1,71	5,26	3,32	4,60	4,76	4,03	4,60	4,56
8 DE 101217 A 125000	0,69	2,75	1,95	2,27	2,35	1,87	2,25	2,24
9 DE 125001 A 156216	0,42	2,11	2,50	2,51	2,48	1,58	2,29	2,29
10 ACIMA DE 156216	1,93	20,34	23,15	24,73	24,64	9,18	21,29	20,86
11 CAPITAL	0,47	22,82	55,78	40,72	39,84	9,74	33,32	33,23
TOTAL BRASIL	100	100	100	100	100	100	100	100

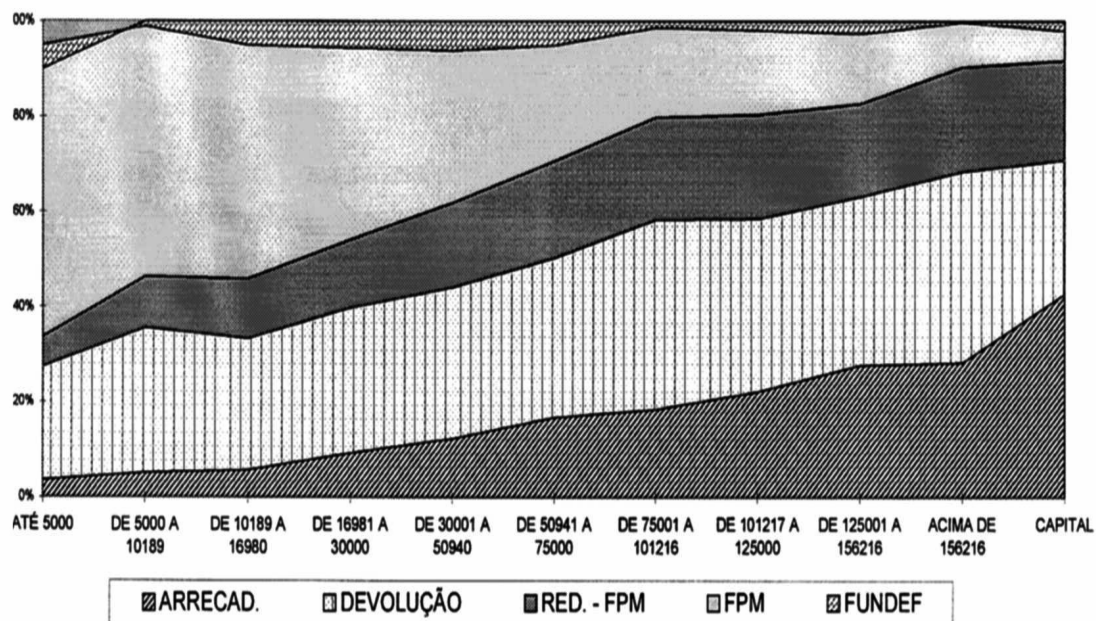
Fonte: Sergio Prado

GRÁFICO 7 – RECEITAS MUNICIPAIS *PER CAPITA* – DISTRIBUIÇÃO POR FAIXA DE TAMANHO DO MUNICÍPIO



Fonte: Sergio Prado

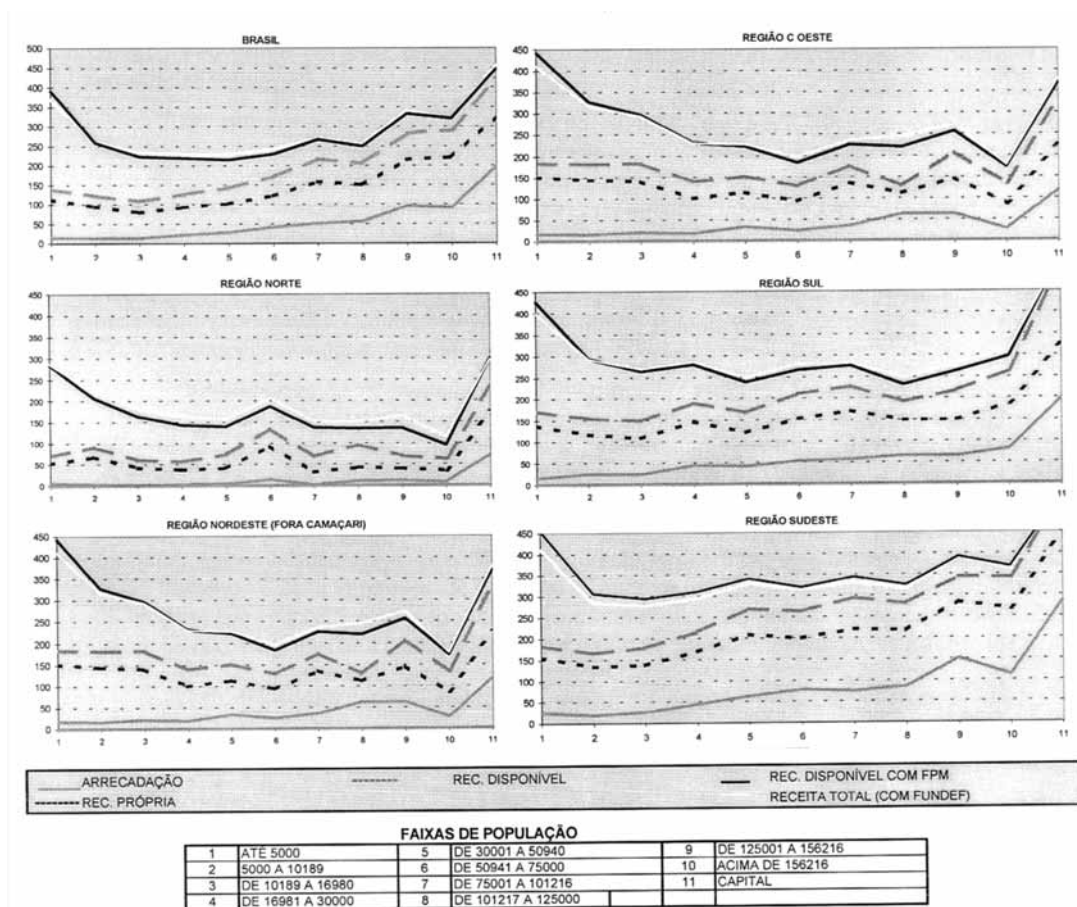
GRÁFICO 8 – COMPOSIÇÃO DO FINANCIAMENTO MUNICIPAL POR TIPO DE RECURSO E FAIXA DE TAMANHO DO MUNICÍPIO.



Fonte: Sergio Prado

O Gráfico 9 compara o mesmo perfil nacional apresentado no Gráfico 7 com os perfis da receita *per capita* por regiões do país. Vemos que o formato aparentemente progressivo das receitas finais *per capita* por faixa de população é semelhante a todo o país. Constatam-se os dois “desvios básicos” deste sistema de partilhas, a elevada dotação de recursos *per capita* para os extremos (capitais e pequenos municípios) e menor para a faixa intermediária.

GRÁFICO 9 – RECEITAS MUNICIPAIS *PER CAPITA* – DISTRIBUIÇÃO POR FAIXA DE TAMANHO DO MUNICÍPIO



Fonte: Sérgio Prado

Da análise deste gráfico, Sérgio Prado (2001) faz algumas considerações interessantes: “*Em todos os casos, sem qualquer exceção relevante, as capitais detêm receita ‘per capita’ final muito superior à da quase totalidade da população restante dos estados e regiões. Em alguns poucos casos, apenas, os micros paraísos fiscais (grifo nosso) conseguem superar suas próprias capitais*”.

Outra colocação relevante feita por Prado (2001) é quanto à capacidade de arrecadação própria dos médios e grandes municípios, assim falando: “*A elevada receita ‘per capita’ das capitais é determinada basicamente pela maior capacidade de arrecadação ‘per capita’.* Já no caso dos grandes municípios, os dados sugerem que a eficiência arrecadatória não acompanha o crescimento da urbanização e do nível de atividade econômica”.

Gomes e Mac Dowell (2000) também colocam esta relação de dependência dos municípios em relação às transferências e pouca capacidade de arrecadação própria, conforme Tabela 16 a seguir, e afirma: “*Constatamos que apenas 9% da receita corrente disponível dos municípios de até 5 mil habitantes no Brasil era própria, no sentido de resultar de recursos arrecadados por eles próprios (1996). A relação é claramente positiva, em relação ao tamanho: ou seja, a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios aumenta continuamente com o aumento de suas populações, no Brasil como um todo e em cada uma das regiões. No intervalo de tamanho entre 10 mil e 20 mil habitantes, a proporção de receitas próprias sobre receitas correntes totais era ainda muito baixa (12,30%, em 1996). Os municípios de mais de 1 milhão de habitantes, em contraste, tinham receitas próprias equivalentes a quase 56% de suas receitas correntes totais. Ou seja: para custear suas despesas (inclusive, é claro, as despesas com sua própria administração), os pequenos municípios dependem fortemente das transferências de impostos, especialmente dos impostos federais, via o Fundo de Participação dos Municípios*”.

TABELA 16 – BRASIL E REGIÕES: RECEITA CORRENTE PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS COMO PERCENTAGEM DA SUA RECEITA CORRENTE TOTAL, POR GRUPOS DE MUNICÍPIOS, 1996.

Grupos de Municípios (População)	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	2.9	4.4	7.5	9.9	10.1	8.9
5.000 a 10.000 hab.	4.0	3.4	7.8	12.9	12.6	10.1
10.000 a 20.000 hab.	4.0	4.2	9.7	16.3	17.7	12.3
20.000 a 50.000 hab.	5.8	9.1	15.4	23.1	23.0	17.5
50.000 a 100.000 hab.	10.6	15.0	19.4	27.1	30.8	25.3
100.000 a 500.000 hab.	21.3	18.8	25.0	37.7	36.3	34.2
500.000 a 1.000.000 hab.	28.1	*	47.7	*	41.4	38.1
Mais de 1.000.000 hab.	43.6	32.2	43.4	52.5	60.2	55.9
Total	17.9	20.3	20.9	29.2	41.0	33.5

Fonte: Gomes e Mac Dowell

Ainda conforme Gomes e Mac Dowell, outra conseqüência importante da descentralização política e do federalismo municipal brasileiro é que, dentro de suas regiões (exceto no Sudeste) e no Brasil como um todo, os municípios muitos pequenos, especialmente os do grupo com até 5 mil habitantes, dispõem de mais recursos financeiros *per capita* do que quaisquer outros. Afirmam: “*Essa situação não se explica nem pelo melhor desempenho arrecadador dos municípios pequenos nem pelas transferências de impostos estaduais (que são, muito aproximadamente, feitas em proporção aos produtos internos dos municípios). São os recursos federais, repassados pelo FPM, com forte viés favorável aos micromunicípios, que proporcionam a esses sua situação privilegiada*”.

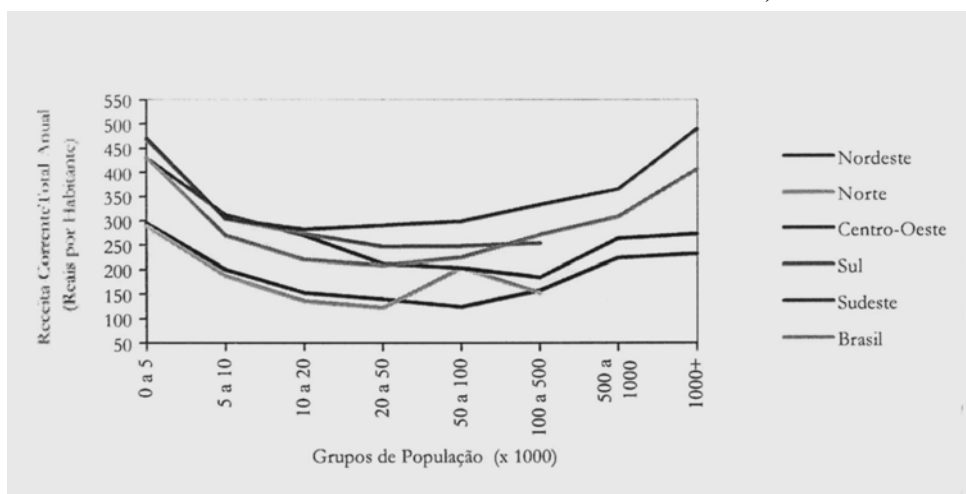
Na Tabela 17 e Gráfico 10 são mostradas as estimativas da receita corrente total *per capita* dos municípios, por regiões e por grupos de tamanhos da população, para o ano de 1996. Em praticamente todos os casos, os municípios de menos de 5 mil habitantes são os que têm (dentro de suas respectivas regiões, mas também para o Brasil como um todo) as maiores disponibilidades de recursos financeiros por habitante. A única exceção é o Sudeste, onde os municípios de mais de 1 milhão de habitantes têm um pouco mais de recursos por habitantes do que os de até 5 mil habitantes. A diferença é, entretanto, mínima: R\$ 489,90 para os grandes municípios; R\$ 470,70 para os pequenos municípios.

TABELA 17 – BRASIL E REGIÕES – RECEITA CORRENTE TOTAL PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS, POR GRUPOS DE MUNICÍPIOS AGREGADOS SEGUNDO A POPULAÇÃO, 1996

Grupos de municípios (População)	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	295.0	288.6	429.9	468.2	470.7	431.3
5.000 a 10.000 hab.	199.3	187.5	311.6	303.4	303.1	269.4
10.000 a 20.000 hab.	153.0	135.9	269.4	274.0	282.4	220.2
20.000 a 50.000 hab.	139.0	123.2	211.8	246.5	290.4	208.3
50.000 a 100.000 hab.	124.3	204.1	203.8	247.8	298.7	225.0
100.000 a 500.000 hab.	158.2	152.4	184.2	253.6	333.1	271.4
500.000 a 1000.000 hab.	224.1	*	264.4	*	365.1	307.9
Mais de 1.000.000 hab.	232.9	262.5	271.9	387.1	489.9	405.8
Total	167.5	190.7	244.6	283.9	366.1	281.4

Fonte: Gomes e Mac Dowell

GRÁFICO 10 – RECEITAS CORRENTES TOTAL PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS POR REGIÕES E TAMANHOS, 1996



Fonte: Gomes & Mac Dowell

Em recente pesquisa do economista e consultor do Senado Marcos Mendes (2002), destaca: “*O centro das distorções nos repasses para os municípios – que favorecem pequenas cidades em detrimento das metrópoles – está nas regras do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)*”. Adverte, entretanto que os valores do ICMS possuem distorções no repasse porque três quartos do total distribuído aos municípios vão para cidades onde foi gerada a riqueza, assim, pequenos municípios que abrigam grandes indústrias ou atividades que impliquem alguma tributação de ICMS, tais como cidades com atividades ligadas à extração de petróleo, ficam com volume importante de recursos, conforme expresso na Tabela 18, a seguir:

TABELA 18 – RECEITAS MUNICIPAIS

Faixas de população – habitantes (em milhares)	Receita Total Municipal per capita (US\$)	ICMS	FPM
Até 3	614	126	363
3 a 5	397	100	209
5 a 10	286	77	135
10 a 20	230	61	104
20 a 50	215	69	76
50 a 100	229	81	53
100 a 300	268	103	40
Mais de 300	314	110	26

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Dados de 1996

Afirma em seu estudo o seguinte: “*Os dados permanecem atuais porque as regras do jogo são basicamente as mesmas*”, mostra ainda em seu trabalho que “*as cidades mais pobres não são as principais beneficiadas, a distribuição do dinheiro entre as regiões está longe de ser a ideal. O cálculo dos repasses’ per capita’ mostra em vez de as Regiões Norte e Nordeste, as mais pobres serem as mais favorecidas, são o Centro-Oeste, Sudeste e Sul que recebem mais recursos. Além disso, FPM e ICMS privilegiam municípios com até 5 mil habitantes. Cidadezinhas de até 3 mil habitantes recebem, na prática, valor ‘per capita’ equivalente a quase o dobro do que é destinado às cidades com mais de 300 mil habitantes.*”

Complementando as informações dos comentários até aqui apresentados, nas Tabelas 19, 20 e 21, apresentamos dados para cada uma das faixas de tamanho no tocante a arrecadação, receita disponível e receita final para cada unidade da federação.

Tomando em consideração a arrecadação própria dos municípios (Tabela 19), constatamos que no Norte/Nordeste em geral, até 156.000 habitantes não se verifica qualquer progressividade regular na arrecadação em função do tamanho. É enorme a disparidade de arrecadação entre as faixas de tamanho. Constata-se, em todos os casos, que apenas entre capitais e interior existe uma clara diferenciação, com as capitais em geral apresentando arrecadação entre 5 e 10 vezes maior que a média dos municípios. No Sul/Sudeste, ainda que se constate maior regularidade na relação esperada entre tamanho e arrecadação *per capita*, ocorre o mesmo fenômeno verificado no Norte/Nordeste: os municípios de maior porte não revelam desempenho melhor que os pequenos. Apenas em Minas Gerais e São Paulo estas localidades se destacam pela arrecadação e, ainda assim, note-se que em Minas o fato é mais explícito pela baixíssima arrecadação *per capita* dos municípios pequenos. Nos demais, verifica-se uma nítida segmentação entre capitais, com arrecadação *per capita* bem mais elevada, e o restante dos municípios, bem abaixo e sem diferenciação tão nítida. Mais informações particularizadas por estados sobre estes números poderão ser consultadas nos Gráficos A, B, C e D apresentados no Anexo.

TABELA 19 – MUNICÍPIOS DO BRASIL 1997 – ARRECADAÇÃO PRÓPRIA POR UF E FAIXA DE POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO

	ATÉ 5000	DE 5000 A 10189	10189 A 16980	16981 A 30000	30001 A 50940	50941 A 75000	75001 A 101216	101217 A 125000	125001 A 156216	ACIMA DE 156216	CAPITAL	TOTAL
NORTE												
ACRE	15,35	2,44	4,74	3,40		5,37					37,69	20,28
AMAPÁ	19,13	5,86	3,91	4,26		20,32					35,12	26,04
AMAZONAS	0,00	0,34	0,01	0,00	0,00	0,00					100,56	48,73
PARÁ	0,00	0,46	0,98	1,14	2,62	26,93	1,81	4,22	11,35	7,40	60,84	16,58
RONDONIA	1,16	2,04	2,66	5,50	8,14	8,22	0,00				45,19	14,67
RORAIMA	0,00	0,00	0,00								62,02	38,63
TOCANTINS	4,33	5,99	3,60	8,53	15,82	21,63		19,69			91,30	15,73
NORDESTE												
ALAGOAS	0,48	4,62	1,94	2,64	3,81	5,78				5,22	65,87	20,67
BAHIA	3,50	5,64	2,60	5,72	6,45	14,21	21,22	16,47	132,85	18,23	94,86	25,64
CEARÁ	2,29	2,46	2,46	3,35	2,48	4,37	5,70		5,47	8,54	62,23	20,74
MARANHÃO	0,14	0,50	0,57	1,13	0,42	1,62	1,60	3,20	3,96	16,13	55,86	9,92
PARAÍBA	1,40	1,73	1,65	1,39	11,84	3,79	6,30	1,24		23,48	46,37	12,19
PERNAMBUCO	4,95	1,82	3,31	3,76	8,81	8,56	9,14	14,98	0,00	37,04	147,78	38,57
PIAUÍ	0,20	0,78	0,78	1,70	1,65	0,98		0,00			34,18	9,04
RG NORTE	1,36	1,77	3,07	2,63	3,99	11,49	25,59			30,24	70,83	23,65
SERGIPE	1,13	5,18	6,04	3,36	1,34	3,77	3,08	8,09			101,46	29,96
SUDESTE												
ESP.SANTO	4,23	11,73	17,65	20,69	22,90	85,73	39,86	35,15	91,34	58,79	274,33	64,39
M.GERAIS	8,19	10,87	15,88	22,64	27,32	40,52	45,76	52,09	25,38	72,64	212,05	57,26
R. JANEIRO		14,89	13,45	62,93	30,67	64,40	62,57	81,31	73,81	63,54	264,43	145,25
SÃO PAULO	51,16	36,71	47,51	70,76	93,09	111,81	95,02	106,00	244,95	146,82	312,22	174,56
SUL												
PARANÁ	11,74	15,53	18,28	32,52	44,83	45,15	71,79	152,92	43,55	113,37	215,86	79,60
RG DO SUL	17,74	30,66	25,46	48,35	34,74	39,75	43,82	36,17		55,28	170,94	58,90
S. CATARINA	13,44	26,74	26,82	59,20	41,66	104,32	54,33		75,40	96,46	229,00	65,32
CETROOESTE												
GOIÁS	16,67	12,39	15,75	14,35	39,84	13,04	29,32	61,80		24,65	128,90	46,26
M. GROSSO	18,35	17,34	18,85	20,52	23,90	41,01			39,89	31,62	68,79	32,84
MG SUL	16,22	25,75	30,58	21,39	16,39	45,17	51,42		83,40		129,53	64,26
BRASIL	14,55	13,42	13,29	21,27	28,18	40,74	50,09	56,38	94,36	90,53	194,44	79,53

Fonte: Sergio Prado

TABELA 20 – RECEITA DISPONÍVEL FORA FPM E FUNDEF – POR UF E FAIXA DE POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO

NORTE													
ACRE	72,86	34,00	60,07	31,43		52,26						105,58	73,76
AMAPÁ	106,76	52,48	64,45	37,17		73,78						111,12	92,60
AMAZONAS	223,80	243,33	104,00	79,60	81,85	75,69						328,04	209,35
PARÁ	59,76	51,46	33,17	37,94	56,09	206,00	52,86	70,14	67,73	60,53		204,64	92,83
RONDONIA	112,25	98,85	80,64	83,71	136,05	139,84	131,18					179,02	128,87
RORAIMA	65,30	108,70	35,68									157,11	127,10
TOCANTINS	59,90	62,72	52,64	81,22	91,18	154,10		150,32				182,73	89,58
NORDESTE													
ALAGOAS	55,48	50,28	35,40	43,76	83,47	65,15				89,23		200,17	96,56
BAHIA	44,96	87,28	35,63	74,38	69,46	87,63	137,73	135,95	804,03	130,27		232,69	116,44
CEARÁ	77,84	74,39	58,06	62,02	50,98	68,11	84,80		205,62	107,66		221,70	114,54
MARANHÃO	30,23	27,94	28,66	32,54	42,43	55,65	53,96	57,11	125,06	117,47		231,99	73,06
PARAÍBA	25,49	25,78	42,94	45,18	90,32	73,75	70,21	92,27		179,98		240,78	93,56
PERNAMBUCO	322,27	46,94	42,17	63,56	69,71	88,65	71,59	130,13	172,83	118,32		408,33	144,37
PIAUÍ	21,62	29,78	51,94	42,01	46,12	83,31		77,37				216,19	85,10
RG NORTE	20,07	39,51	43,60	65,94	46,48	104,81	124,85				194,76	252,87	116,45
SERGIPE	23,42	67,17	105,53	79,43	23,41	56,51	68,97	56,15				278,41	125,22
SUDESTE													
ESP.SANTO	178,53	164,89	185,18	196,31	173,54	376,28	168,42	199,20	287,81	190,83		862,70	266,23
M.GERAIS	113,10	104,08	110,33	132,52	153,02	190,34	206,93	235,26	119,10	300,34		443,35	210,56
R. JANEIRO		442,58	363,97	360,90	246,29	228,19	346,87	261,08	192,01	199,27		448,24	320,16
SÃO PAULO	298,94	257,15	250,34	279,03	349,23	325,22	342,16	314,53	503,56	427,89		591,39	435,92
SUL													
PARANÁ	138,22	138,38	133,63	152,90	162,71	173,11	248,73	272,38	137,31	298,03		478,92	238,43
RG DO SUL	185,60	170,56	162,15	218,41	178,13	201,68	208,22	164,13		212,00		524,26	240,44
S. CATARINA	176,46	152,44	160,77	204,04	163,29	304,50	236,96		260,37	347,42		502,66	238,64
CETROOESTE													
GOIÁS	159,43	141,61	152,50	104,35	147,69	93,55	175,61	128,01		124,89		368,52	186,13
M. GROSSO	235,14	202,55	196,71	174,60	154,62	172,59			189,35	154,94		281,29	202,79
MG SUL	229,36	260,59	196,76	152,24	153,48	197,21	171,74		222,45			295,31	223,60
BRASIL	138,33	121,42	107,81	125,10	141,91	171,19	216,12	204,84	281,61	289,68		417,59	239,12

Fonte: Sergio Prado

TABELA 21 – RECEITA FINAL POR UF E FAIXA DE POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO

NORTE												
ACRE	354,37	184,89	198,43	142,34		146,28					246,19	210,22
AMAPÁ	303,21	175,01	166,24	125,88		128,83					232,44	202,98
AMAZONAS	375,06	371,50	231,34	186,59	184,99	151,73					358,31	277,76
PARÁ	269,56	205,27	162,60	152,57	144,87	283,48	149,19	127,69	164,68	114,50	246,75	176,74
RONDONIA	287,77	223,01	193,58	177,21	204,71	197,68	163,92				240,59	207,83
RORAIMA	163,76	155,41	84,07								275,95	224,23
TOCANTINS	293,36	194,99	158,85	171,72	152,83	213,08		196,44			668,68	248,80
NORDESTE										198,70	256,95	213,96
ALAGOAS	333,16	240,77	198,97	191,14	202,34	156,67				187,98	257,92	207,30
BAHIA	269,07	236,32	180,28	191,79	172,94	177,03	208,10	193,09	815,93	264,62	204,58	275,90
CEARÁ	291,42	254,71	226,44	197,61	170,52	174,41	168,93		264,62	204,58	275,90	219,37
MARANHÃO	271,82	201,47	177,89	171,73	161,99	158,10	144,59	144,21	257,26	204,52	296,89	193,41
PARÁIBA	295,25	188,38	178,97	158,86	176,71	149,54	136,32	153,29		224,80	315,51	208,82
PERNAMBUCO	515,03	224,60	197,23	194,08	177,71	170,15	131,77	195,86	233,64	161,07	452,14	230,04
PIAUI	242,72	180,15	181,90	155,09	144,52	153,34		134,36			286,61	205,02
RG NORTE	306,38	203,59	186,74	178,04	139,73	188,20	185,07			247,77	298,05	225,84
SERGIPE	304,21	234,24	245,02	206,32	138,16	136,66	162,31	103,94			332,85	229,89
SUDESTE												
ESP.SANTO	330,75	270,56	283,29	275,96	260,24	445,58	237,86	244,31	336,84	234,93	923,60	332,00
M.GERAIS	336,34	230,78	214,12	219,50	218,59	240,65	249,25	277,35	168,67	330,97	477,25	284,34
R. JANEIRO		528,79	454,13	449,35	330,88	315,39	401,79	329,20	268,79	238,65	493,47	369,80
SÃO PAULO	532,46	367,39	346,03	349,31	402,00	367,70	372,04	339,14	540,10	432,80	605,12	464,68
SUL												
PARANÁ	370,48	296,58	265,08	262,73	254,79	248,90	309,27	332,34	218,62	342,91	504,92	325,44
RG DO SUL	417,58	302,24	277,58	307,19	258,56	272,51	263,15	221,75		266,89	539,16	319,10
S. CATARINA	395,61	274,33	269,90	290,53	233,86	367,52	284,44		310,71	391,74	561,38	323,26
CETROOESTE												
GOIÁS	391,16	275,20	255,06	190,59	225,69	159,39	235,49	246,10		164,42	408,23	269,26
M. GROSSO	462,12	342,96	307,91	259,51	224,30	250,30			231,44	213,95	351,97	296,62
MG SUL	426,43	395,99	320,78	259,31	239,34	271,05	243,80		312,63		347,51	313,37
BRASIL	369,98	261,43	234,83	231,00	229,09	242,00	270,32	254,56	340,23	320,33	454,91	312,36

Fonte: Sergio Prado

O Conselheiro Sérgio Quintella (1998), do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, um dos estados mais ricos da União, apresenta relatório sobre a situação da arrecadação tributária neste estado. Estudo feito pelo tribunal em 1996 aponta que os repasses são a principal fonte de receita de 90% das cidades fluminenses. A dependência de recursos externos é tão grande que em 13 dos 80 municípios existentes até 1996, os contribuintes pagaram menos de R\$ 10,00 no ano em impostos municipais – e em Laje do Muriaé, Varre-Sai, São Sebastião do Alto, Trajano de Moraes e Conceição de Macabu, menos de R\$ 5,00 sendo que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) *per capita* neste município é igual a zero.

Quintella avalia que, apesar das diferenças e capacidade de gerar receitas entre as cidades fluminenses, nada justifica a disparidade entre uma carga tributária anual de R\$ 10,00 e uma de R\$ 283,00, como no município do Rio de Janeiro.

Em recente pesquisa apresentada pelo BNDES, mostra que mais da metade das cidades brasileiras tem recolhimento próprio *per capita* inferior a R\$ 10,00 por ano, apesar do aumento verificado desde 1988.

Os dados apresentados constam de um estudo sobre arrecadação e administração tributária nos municípios, feito pela Secretaria para Assuntos Fiscais e das Áreas Sociais e de Planejamento do banco, sob a coordenação do economista da instituição José Roberto Rodrigues Afonso.

O autor do estudo cita que em uma amostra de 4.629 municípios, 3440, portanto mais da metade, apresentava em 1997 uma arrecadação própria *per capita* inferior a R\$ 10,00 por ano. Em todo o Brasil, a arrecadação média por habitante é de R\$ 37,97. Constataram haver 46 municípios nos quais simplesmente não existe nenhum real de arrecadação própria, além de afirmarem a existência de outras situações ainda mais extremas, por envolverem um número muito maior de localidades. Consta deste texto que no Nordeste, por exemplo, 905 municípios com até 20 mil residentes dispõem de uma arrecadação *per capita* de apenas R\$ 2,40 por ano. Na região Norte, 178 municipalidades do mesmo porte arrecadam *per capita* somente R\$ 3,60 por ano.

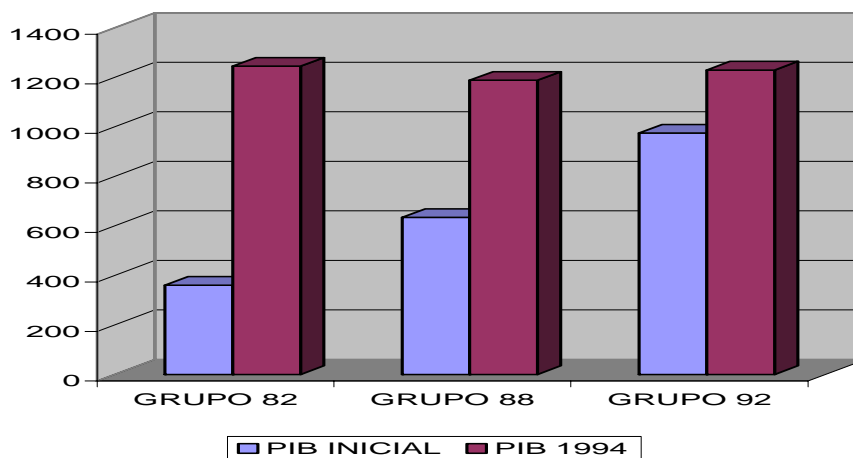
Continuando afirma: “*a manutenção das disparidades de arrecadação entre os municípios, é mais significativa quando se observa que, globalmente, a arrecadação própria deles aumentou, e muito: em 1988, em valores atualizados, era de R\$ 4,7 bilhões ao ano, cifra que em 1997 já tinha crescido 190,1%, alcançando R\$ 13,7 bilhões. Foi um desempenho que deixou bem para trás a arrecadação da União, cuja expansão no mesmo período foi de 44,2% e a dos Estados, nos quais a elevação situou-se em 65,5%.*”

Concluindo destaca: *“O enorme aumento na arrecadação própria dos municípios brasileiros desde 1988 ainda não serviu para eliminar as também enormes disparidades nos totais arrecadados entre eles, fundamentalmente para o equilíbrio das contas públicas do país mas, nem com todo incremento a participação da receita própria dos municípios no total arrecadado no País deixou de ter uma posição acanhada, em relação à de outros países, o que mostra que ainda há nesse campo muito dinheiro a obter. No Japão, melhor colocado nesse tipo de comparação, 37,7 % da arrecadação tributária vem dos governos locais; Suécia são 35,2%; nos Estados Unidos, 16,3% e no Brasil, só 5,4%. Com esse percentual, o Brasil perde da Bolívia, que obtém das municipalidades 10,9% da receita tributária global do país”*.

Após diversas análises elaboradas por especialistas em finanças públicas, apresentamos agora um estudo elaborado por Luiz Roque Klering, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 1998, abordando sobre o desempenho econômico dos municípios recentemente emancipados daquele estado.

Neste trabalho, Klering (1998) desenvolveu uma pesquisa sobre o desempenho econômico dos municípios emancipados no Rio Grande do Sul, a partir de 1982, em que foram criados 195 novos municípios no estado em três períodos sucessivos: 1982, 1988 e 1992. Neste estudo apresenta que o conjunto de doze municípios emancipados em 1982 tinha naquele ano um PIB (Produto Interno Bruto) municipal estimado em US\$ 360,6 milhões, ou seja, 1,76% do Estado; doze anos após, em 1994, perfaziam um PIB de US\$ 1.245,1 milhões, ou seja, 3,09% do total do Estado. Cinco dos doze municípios conseguiram situar-se entre os quinze municípios do RS mais progressistas nos últimos treze anos (entre 1982 e 1994). Os 94 municípios emancipados em 1992 somavam, então, um PIB de US\$ 975.3 milhões (2,79% do RS); em 1994, alcançaram um PIB de US\$ 1.229,9 (3,06% do RS). O Gráfico 11 a seguir, mostra a evolução do PIB dos três grupos de municípios emancipados a partir da década de 80, desde as respectivas instalações até o final de 1994.

GRÁFICO 11 – EVOLUÇÃO DO PIB DOS GRUPOS DE MUNICÍPIOS EMANCIPADOS NO RS APÓS 1980 (VALORES EM MILHÕES DE US\$)



Fonte: Luiz Roque Klering

Finalizando este tema, Eduardo Giannetti da Fonseca, economista, sociólogo e professor do IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais), coloca o grande entrave no processo que é a questão do poder de arrecadar os impostos, “*No Estado federativo, o poder de arrecadação tem de passar para os Estados e municípios. O dinheiro não pode continuar sendo arrecadado pelo governo central e depois distribuído de volta. Isso criou uma enorme responsabilidade fiscal em Brasília e levou a um brutal aumento da carga tributária no País. Passamos de uma carga tributária de 27% do PIB para 34% do PIB, ou seja, um terço da renda nacional*”.

13. Análise dos Municípios Brasileiros através do IDH-M

O critério básico implícito, até então, utilizado na avaliação das dotações por governo, foi a equalização da capacidade de gasto *per capita*, complementado pela hipótese adicional de uma eventual necessidade de diferenciar as dotações de acordo com o tamanho. Conforme Prado (2001), “*estes critérios podem ser insatisfatórios, principalmente devido à elevada heterogeneidade nos níveis de renda entre*

localidades e regiões. As disparidades em desenvolvimento econômico podem tornar necessária a diferenciação de dotações entre localidades, pela maior dependência relativa dos serviços públicos local, assim como pela provável maior participação de famílias abaixo da linha de pobreza. Para avançar neste sentido, devemos tentar avaliar até que ponto a distribuição de recursos fiscais é adequada ao perfil diferenciado de demandas sociais básicas”.

Prado (2001) ainda complementa: *“Não há, efetivamente, indicadores simples que apreendam o conjunto das necessidades básicas, por estados ou regiões brasileiras, e muito menos por municípios. A consideração simultânea de múltiplos indicadores setoriais envolve dificuldades empíricas e metodológicas. A única alternativa viável é a utilização do IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – do IPEA. Este é o único instrumento que atribui a cada localidade um índice numérico que sintetiza um conjunto de indicadores sociais e pode, portanto, atuar para nós como uma ‘proxy’ imperfeita do perfil das demandas pelo gasto público local”.*

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado pela ONU (Organização das nações Unidas), originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB *per capita*). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).

O IDH é constituído da média aritmética de três indicadores: educação, longevidade e renda, dada pela fórmula:

$$\mathbf{IDH = (1/3) (IE + IL + IR),}$$

onde:

IE – Índice de Educação, compreendendo a taxa de alfabetização de adultos e taxa combinada de matrícula no ensino fundamental, médio e superior.

IL – Índice de Longevidade, indicado pela esperança de vida ao nascer.

IR – Índice de Renda expresso a partir da renda *per capita*

Como esses indicadores são expressos na escala de zero a um, sua média também está compreendida nesse intervalo. Os valores obtidos costumam ser classificados em três categorias, cujas faixas foram estabelecidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

$0,0 < \text{IDH} < 0,5$ – Baixo Desenvolvimento Humano

$0,5 < \text{IDH} < 0,8$ – Médio Desenvolvimento Humano

$0,8 < \text{IDH} < 1,0$ - Alto Desenvolvimento Humano

De acordo com o PNUD, a medição do desenvolvimento humano através do IDH identifica quanto se percorreu, quanto foi conseguido e quanto falta para alcançar o desenvolvimento, ou seja: *“não é uma medida de bem-estar, nem tampouco de satisfação, mas uma medida de potência. Quando se medem os avanços, caminha-se na direção dos objetivos. O que importa, na realidade, são os progressos alcançados e em que níveis foram atingidos. O que importa é possibilitar às populações desamparadas o acesso ao desenvolvimento com maior rapidez”*.

No Brasil, o Escritório Regional do PNUD patrocinou a elaboração de um Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano, em 1996, e de um Atlas de Desenvolvimento Humano, em 1998. Elaborado conjuntamente pelo IBGE e Fundação João Pinheiro, o Atlas utiliza uma medida similar ao IDH, o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), tendo a finalidade de reconstituir a evolução dos índices de desenvolvimento humano em nível municipal, no período de 1970 a 1991, tomando por base informações levantadas pelos censos demográficos. Desde então, o IDH-M passou a ser utilizado como referência para o planejamento e a avaliação de políticas e programas sociais no país.

Para aferir o nível de desenvolvimento humano de municípios as dimensões utilizadas são as mesmas – educação, longevidade e renda. Conforme o IPEA, alguns dos indicadores usados são diferentes: *“Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH-M municipal são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores”*.

Para a avaliação da dimensão **Educação**, o cálculo do IDH-M considera dois indicadores, com pesos diferentes: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade (com peso dois) e a taxa bruta de frequência à escola (com peso um). Para a avaliação da dimensão **Longevidade**, o IDH-M considera o mesmo indicador do IDH de países: a esperança de vida ao nascer. Para a avaliação da dimensão **Renda**, o critério usado é a renda municipal *per capita*, ou seja, a renda média de cada residente no município.

Conforme o IPEA, o Brasil melhorou sua posição no índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) nos últimos 9 anos, passando de 0,709, em 1991, para 0,764, em 2000. A mudança demonstra avanços brasileiros nas três variáveis que compõem o IDH-M. Em comparação com 1991 (Mapa 6), o índice aumentou em todos os estados e em quase todos os municípios brasileiros. No ano 2000 (Mapa 7), do total de 5.507 municípios, 23 foram classificados de baixo desenvolvimento, 4.910 de médio e 574 de alto desenvolvimento humano. Na classificação internacional, o Brasil continua sendo um país de médio desenvolvimento humano.

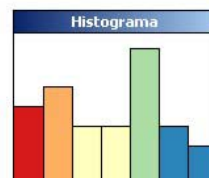
Dos 5.507 municípios existentes no Brasil, 5.500, ou 99,87% aumentaram seu IDH-M entre 1991 e 2000 (Mapas 8 e 9). A melhoria do IDH-M dos municípios que em 1991 eram considerados de baixo desenvolvimento foi bastante alta: 97,7% desses municípios, ou seja, 972 elevaram sua colocação e estão apresentando um desenvolvimento médio. A grande maioria tinha classificação média em 1991 e assim permaneceu em 2000, apesar de seus índices terem aumentado.

Enquanto em 1991, haviam 995 municípios considerados de baixo desenvolvimento humano, em 2000, esse número caiu para 19. A quantidade de municípios que passaram a ser classificados como de alto desenvolvimento também foi grande: de 19, em 1991, esse número aumentou para 574, em 2000. Um dado que chamou a atenção do IPEA nessa classificação é que, em 1991, o município com maior IDH-M, 0,847, não chegava ao índice de países como o Uruguai. Já em 2000, o município com maior IDH-M, São Caetano do Sul (SP) (0,919), equivale aos países de maior desenvolvimento humano, como Nova Zelândia.

Apesar dos importantes avanços, os dados mostram que ainda permanecem imensas disparidades entre os piores e os melhores municípios. Em 1991, o maior e o menor IDH-M eram, respectivamente 0,847 e 0,327. Em 2000, esses valores melhoraram para 0,919 e 0,467.

MAPA 6 – BRASIL, ESTADOS – IDH-M (1991)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991
 Todos os Estados do Brasil

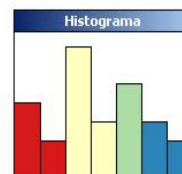


Legenda		
Red	0,543 a 0,590	(5)
Orange	0,591 a 0,620	(5)
Yellow	0,621 a 0,685	(5)
Green	0,686 a 0,711	(6)
Blue	0,712 a 0,799	(6)

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

MAPA 7 – BRASIL, ESTADOS – IDH-M (2000)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000
 Todos os Estados do Brasil

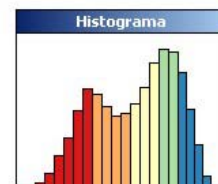
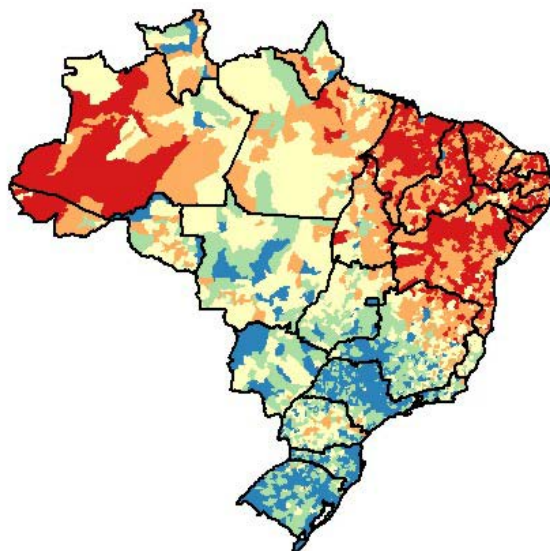


Legenda		
Red	0,636 a 0,682	(5)
Orange	0,683 a 0,705	(5)
Yellow	0,706 a 0,746	(5)
Green	0,747 a 0,778	(6)
Blue	0,779 a 0,844	(6)

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

MAPA 8 – BRASIL, MUNICÍPIOS – IDH-M (1991)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991
Todos os municípios do Brasil

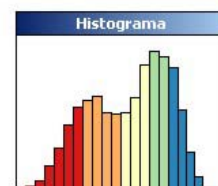
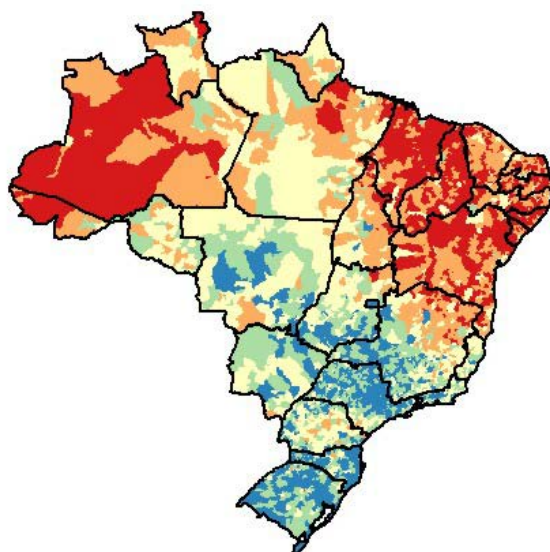


Legenda		
0,323 a 0,507	(1116)	
0,508 a 0,590	(1107)	
0,591 a 0,658	(1113)	
0,659 a 0,707	(1092)	
0,708 a 0,848	(1079)	

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

MAPA 9 – BRASIL, MUNICÍPIOS – IDH-M (2000)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000
Todos os municípios do Brasil



Legenda		
0,467 a 0,614	(1105)	
0,615 a 0,680	(1112)	
0,681 a 0,738	(1098)	
0,739 a 0,779	(1119)	
0,780 a 0,919	(1073)	

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

14. Conclusão

A. O Processo do Parcelamento do Território Brasileiro

Conforme visto no processo evolutivo da colonização do Brasil, o município, de origem romana e transportada para o Brasil pelos portugueses, foi sempre o ente principal detentor das prerrogativas das gestões administrativas e prestadoras de serviços às comunidades aqui assentadas. Recentemente com a promulgação da nova Constituição de 1998, o município saiu fortalecido como ente federativo, adquirindo mais autonomia administrativa e novas atribuições na prestação de serviços à comunidade.

Verificou-se que o parcelamento do território em municípios não é um movimento recente, aconteceu ao longo de toda a história brasileira. Com os governos militares, as Constituições de 64 e 67 estancaram este processo por longo tempo ao estabelecer quesitos mais rigorosos para as emancipações. Mais recentemente na Constituição de 98 estes quesitos se tornaram mais flexíveis permitindo assim uma nova onda de criação de municípios até 1997. Paralisado este processo em 1996, mediante dispositivo constitucional, aguarda nova regulamentação pelo Congresso Nacional.

B. Demografia e Tamanho dos Municípios

Sob o ponto de vista demográfico, chama a atenção o fato de a nova leva de municípios criados a partir de 1993, apresentar população média de 7.722 habitantes, inferior, portanto, ao limite máximo da primeira faixa adotada para o cálculo das transferências do FPM (10.188 habitantes). Na maioria dos estados essa média é ainda menor chegando, em alguns casos, a pouco mais de 3 mil habitantes (Amapá e Rio Grande do Sul). Isso evidencia que estão sendo criados municípios pequenos, com potencial econômico variável, haja vista, por exemplo, as diferenças de renda no Amapá e no Rio Grande do Sul.

Regionalmente, a maior incidência de novos municípios criados ocorreu na Região Sul (185), seguida pelas Regiões Sudeste e Norte (101 e 100, respectivamente) conforme Tabela 2 e Tabela A do Anexo.

Nas Regiões Sul e Sudeste, pelas características sócio-econômica e cultural da população fica claro que as emancipações foram motivadas principalmente pelo interesse em gerir seus próprios destinos e se beneficiar do recebimento das parcelas que lhes cabem oriundas das transferências das unidades supra-nacionais, independentes dos municípios de origem.

Nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, estes dois motivos foram de muita importância, mas a expansão das fronteiras agrícolas através do agronegócio, a necessidade de encurtar distâncias, estreitar relacionamentos entre o poder público e a população produtora com maior liberdade de gestão administrativa, também foi motivação determinante de grande importância. Desenvolver atividades administrativas, prestar serviços públicos às comunidades em territórios extremamente extensos, como o município de Altamira, é certamente mais dispendiosa e com maior dificuldade em garantir boa qualidade e eficiência.

C. Finanças Públicas

Quanto ao aspecto das finanças públicas dos municípios ficou claro que há uma nítida vantagem dos pequenos municípios em relação aos médios e grandes no tocante à renda *per capita*, uma vez que, por terem população menor que 10.188 habitantes, recebem mais recursos proporcionais do FPM.

Sérgio Prado (2001) bem como Gomes e Mac Dowell (2000) são muitos contundentes neste aspecto ao afirmarem que os grandes beneficiários dos critérios de repartição de recursos tributários (especialmente federais) entre os municípios são os de pequeno porte e, dentre estes, especialmente os de até 5 mil habitantes. Nos últimos anos, com a intensa criação de municípios e proliferação dos pequenos, tem

implicado uma transferência de renda tributária cada vez maior para esses municípios, pelo simples fato de que eles proliferam e de que há uma cota mínima, por estado, para o recebimento do FPM pelos municípios.

Para uma melhor compreensão do impacto da criação de novos municípios vale explicitar a equação usada para o cálculo do valor da cota do município:

FPM Estado X Coeficiente Individual
Somatório dos Coeficientes dos Municípios do Estado

Assim, o resultado da criação de novos municípios sobre os repasses de FPM para os pré-existentes é dado pelo aumento do denominador da equação, ou seja, a um novo município é reservado um percentual, dependendo da cota em que se encaixe, do total dos recursos disponibilizados para o estado, em que, portanto, aumenta o número de cotas que dividirão o volume determinado de recursos do FPM do estado. Adicionalmente, o(s) município(s) sede(s) que cedeu(ram) território(s) e população perderiam, conseqüentemente, recursos caso o número de habitantes cujo domicílio passou a pertencer ao novo altere a sua cota do FPM.

No tocante ao assunto, capacidade de arrecadação, tanto no trabalho de Gomes e Mac Dowell como no de Sérgio Prado, ambos mostram que há graves problemas no sistema de arrecadação de recursos próprios na maioria dos municípios, principalmente nos intermediários, e não somente nos pequenos municípios. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro constatou também esta distorção de tributação na formação das receitas públicas daquele estado.

Com a apresentação dos argumentos mostrados por estes especialistas, junto ao da cientista política Aspásia Camargo da FGV, entendemos que é falho o modelo de arrecadação tributário existente no Brasil, criando distorções no recolhimento e distribuição dentre seus membros federados, proporcionando as discussões sobre a necessidade de se rever o federalismo nacional, ou seja, a repartição do “bolo”, competências federativas e divisão territorial.

D. Custos das Administrações Municipais

Alguns dos especialistas aqui citados, dentre eles Sérgio Prado, Gomes & Mac Dowell, José Eli da Veiga e Eduardo Gianetti da Fonseca, fazem críticas negativas ao recente processo emancipatório tendo em vista o crescente aumento dos pequenos municípios aumentando custos das administrações públicas com a criação de novos cargos nos poderes executivos e, principalmente, dos legislativos municipais.

Independente de ser ou não um núcleo urbano autônomo na condição de vila ou distrito de município, serviços de educação, transporte, saúde e prestação de serviços públicos como fornecimento de água potável, energia elétrica e iluminação pública, coleta e tratamento de esgoto, coleta e disposição de lixo, manutenção de ruas e logradouros públicos, são serviços obrigatórios e dependem de mão de obra comum e especializada que devem existir em qualquer local que tenha seres humanos assentados. Para gerir estes serviços há que se ter um grupo de dirigentes ou administradores públicos. Anteriormente eram administradas pelas equipes dos executivos existentes nos municípios mães. Agora, obviamente, no novo município criado, deve haver novos cargos para estes gestores.

Da mesma forma, quanto à existência do legislativo municipal, evidentemente, com a criação de novos municípios haverá o aumento de vereadores e servidores de apoio ao funcionamento dessa casa, conseqüentemente aumento de servidores na folha de pagamento dos municípios.

A Constituição Federal e as Leis Orgânicas municipais vigentes conferem aos municípios a autonomia para disciplinar o funcionamento dos legislativos municipais, estabelecendo o número de servidores necessários, sua remuneração e os subsídios dos vereadores. Quanto à determinação destes valores, a Constituição Federal, no Artigo 29, Inciso IV regulamenta atualmente o número mínimo (9) e máximo (55) de vereadores em função do número da população local, os limites de custos dos legislativos municipais (de 5% a 8%), bem como os subsídios dos

vereadores. Ciente da existência de distorções e abusos, o Congresso Nacional já procedeu a várias alterações neste dispositivo constitucional através das Emendas Constitucionais n.º 1 de 1992, n.º 19 de 1998 e n.º 25 de 2000, conforme reprodução parcial nos anexos. Em recente promulgação de Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (1/04/2004), conforme nova interpretação da Lei, estabeleceu nova distribuição do número de vereadores para os municípios em função das faixas populacionais.

Portanto, já existe mecanismos disciplinadores destes parâmetros e órgãos competentes para controle e fiscalização do cumprimento destes dispositivos constitucionais. Evidentemente que se as distorções detectadas não foram suficientemente corrigidas com as novas normas em vigor, outras correções devem ser feitas e nos fóruns adequados já existentes.

II. ANÁLISE DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS ATRAVÉS DOS INDICADORES IDH-M E IPRS

1. O Parcelamento do Território do Estado de São Paulo	108
2. Análise dos Municípios Paulistas através do IDH-M	120
3. Análise dos Novos Municípios Criados em São Paulo, através do IDH-M	122
4. Análise dos Municípios Paulistas através do IPRS	135
5. Análise dos Novos Municípios Criados em São Paulo, através do IPRS	151
6. Análise dos Novos Municípios Criados na Região Administrativa de Campinas através do IDH-M e IPRS	160
A. Engenheiro Coelho	174
B. Estiva-Gerbi	178
C. Holambra	181
D. Hortolândia	186
E. Saltinho	190
F. Tuiuti	193
G. Vargem	197
7. Conclusão	201

II. ANÁLISE DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS ATRAVÉS DOS INDICADORES IDH-M E IPRS

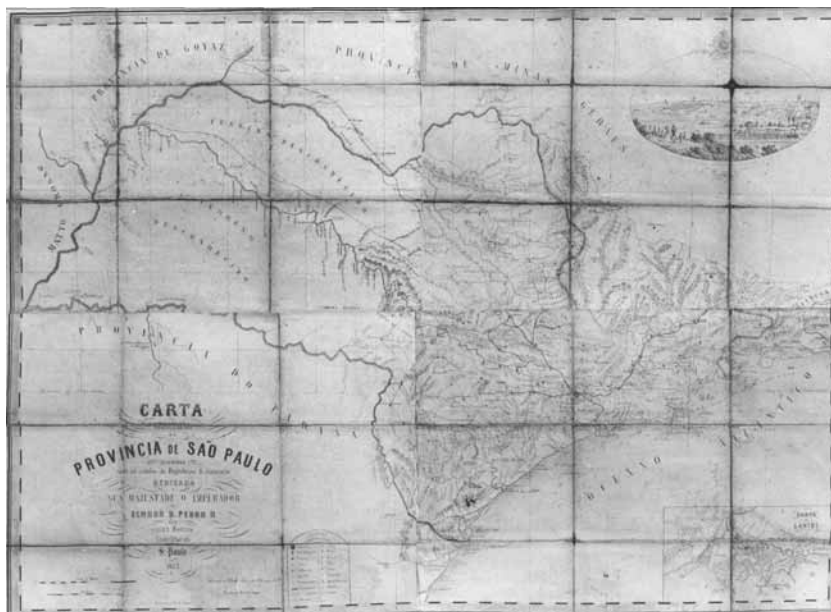
Tendo como foco principal desta tese o estudo do processo de parcelamento territorial do Estado de São Paulo, apresentaremos neste capítulo, a título de estudo de caso, um detalhamento mais profundo dos municípios recentemente desmembrados na Região Administrativa de Campinas. A escolha desta região se justifica pelo fato de vivenciarmos o dia a dia do desenvolvimento de alguns destes municípios tendo assim maior conhecimento dos mesmos, estarmos locados em Campinas, portanto, maior proximidade e facilidade na obtenção dos dados necessários para o estudo.

Destacamos nesta parte da tese a análise dos municípios que deram origem e aos municípios originados nas recentes emancipações ocorridas no Estado e em especial na Região Administrativa. Utilizamos como indicadores para esta análise o IDH-M, já comentado no capítulo anterior, e o IPRS (Índice Paulista de Responsabilidade Social), desenvolvido pela Fundação SEADE especialmente para aplicação no Estado de São Paulo.

1. O Parcelamento do Território do Estado de São Paulo

No processo de subdivisão do território brasileiro destacamos o caso de São Paulo; a capitania compreendia, no início do século XVIII, os atuais territórios dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, até a Colônia do Sacramento. Para atingir sua configuração territorial atual, São Paulo passa, a partir de 1720, por constantes desmembramentos. Primeiramente, para a formação da Capitania de Minas Gerais; em seguida, 1738 perde o território do atual Estado de Santa Catarina; 1742 Rio Grande do Sul; 1748 Mato Grosso, Goiás e Triângulo Mineiro, que mesmo com a formação da Capitania de Minas Gerais, continuou pertencente à Capitania de São Paulo até esta data, e, por último, 1835 para a criação da Província do Paraná, ficando em 1875 configurada conforme Gravura 10. (IGC, 1995)

GRAVURA 10 – PROVÍNCIA DE SÃO PAULO

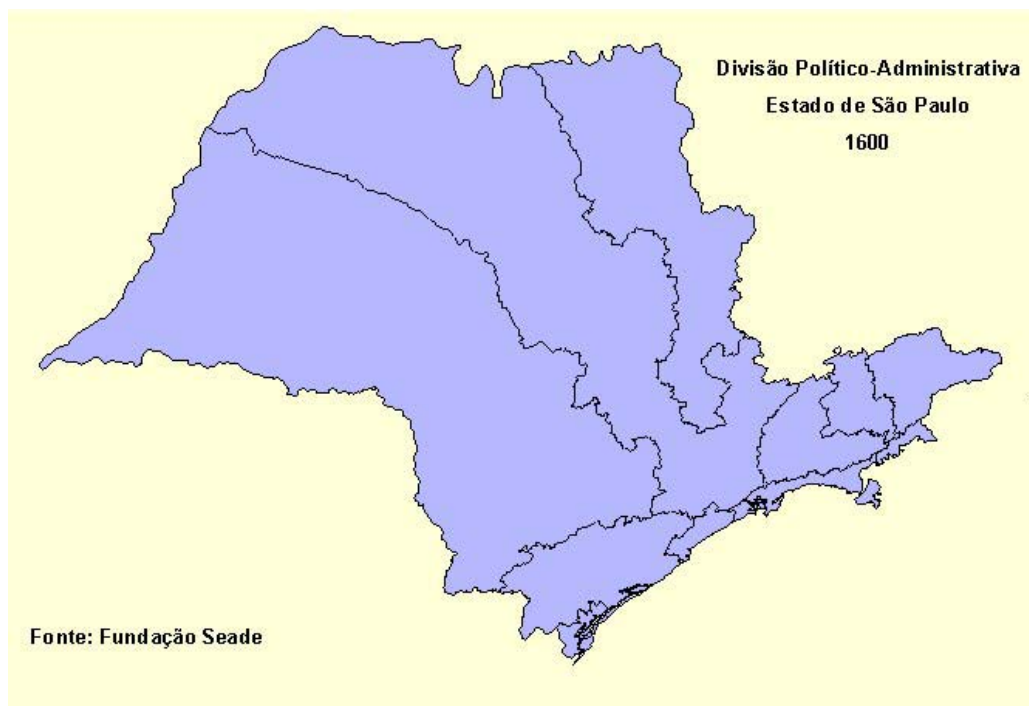


Carta Ilustrada da Província de São Paulo
Dedicada a Sua Majestade o Imperador
Senhor D. Pedro II por Jules Martim – 1875
Acervo da Biblioteca Mário de Andrade. In: IGC – 1995

Conforme o IGC (Mapa 10), para a localização dos municípios originários do Estado de São Paulo, partiu-se daquelas assim qualificadas por Djalma Forjaz, que são: São Paulo, Guaratinguetá, Taubaté, Iguape, São Vicente, Jundiaí, Mogi das Cruzes, Cananéia, Sorocaba e Ubatuba.

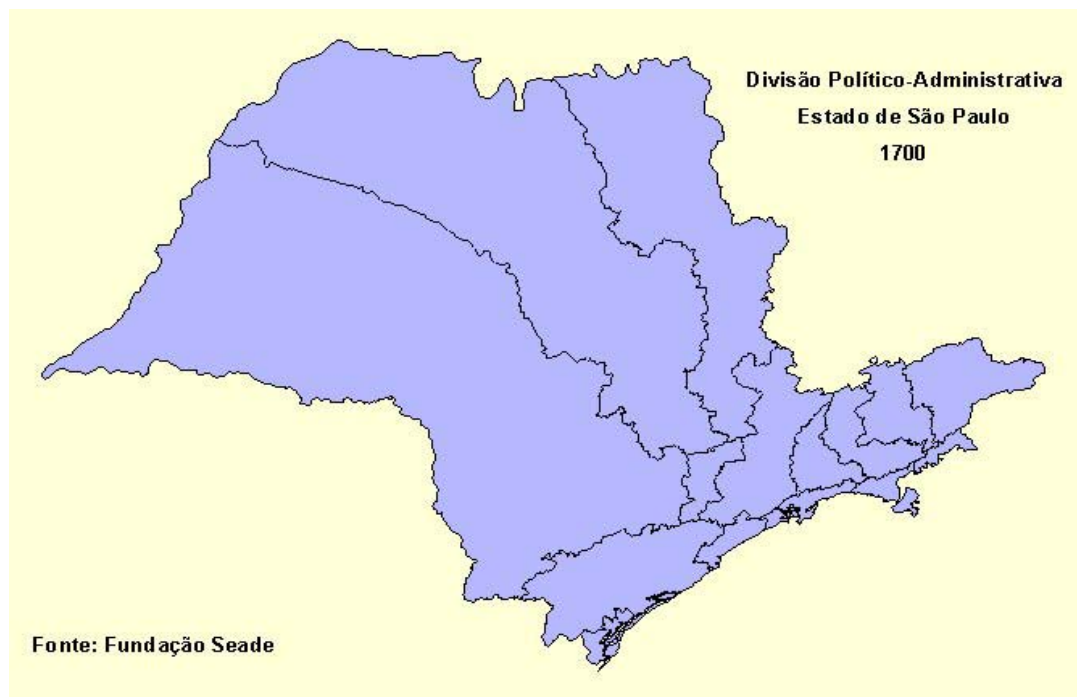
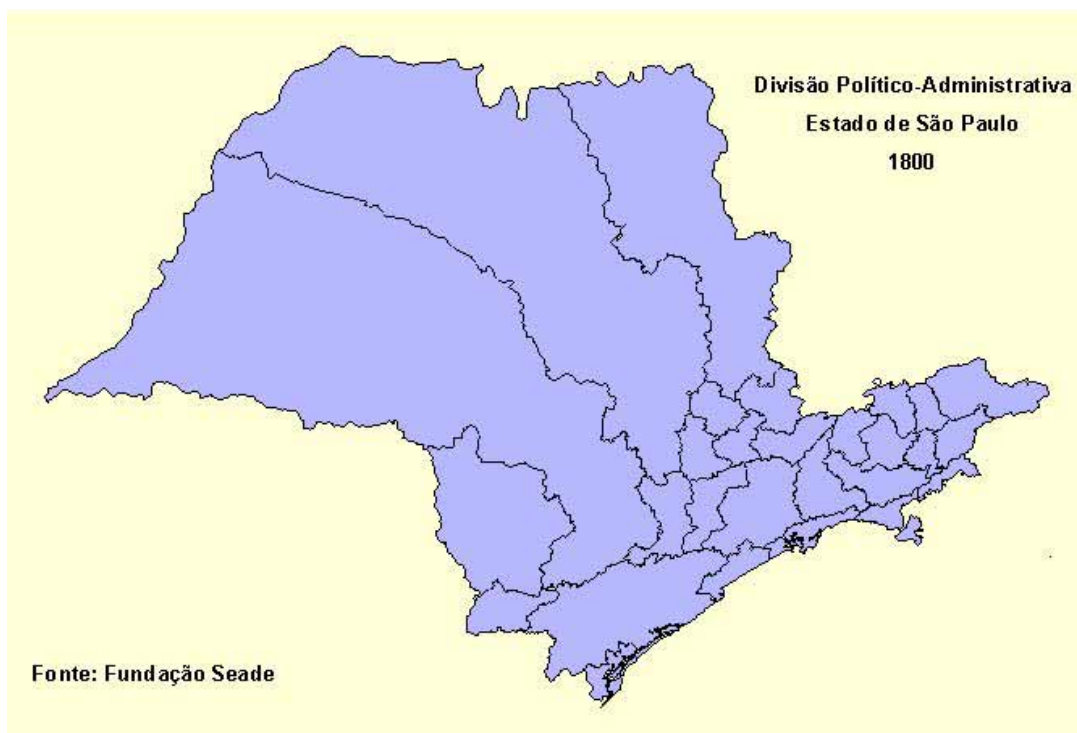
O IGC, após estudos calcados em critérios metodológicos, através de pesquisas de dados a partir de *fontes secundárias* (bibliografia) e *primárias* (legislação), estão sendo considerados *originários*, no Estado de São Paulo, os seguintes municípios (com as datas de criação entre parênteses): São Vicente (1532), São Paulo (1560), Cananéia (1600), Mogi das Cruzes (1611), Ubatuba (1637) e Taubaté (1645) e Iguape (Século XVII), descartando, desta condição, os municípios de Guaratinguetá, Jundiaí e Sorocaba, tradicionalmente incluídos entre os originários.

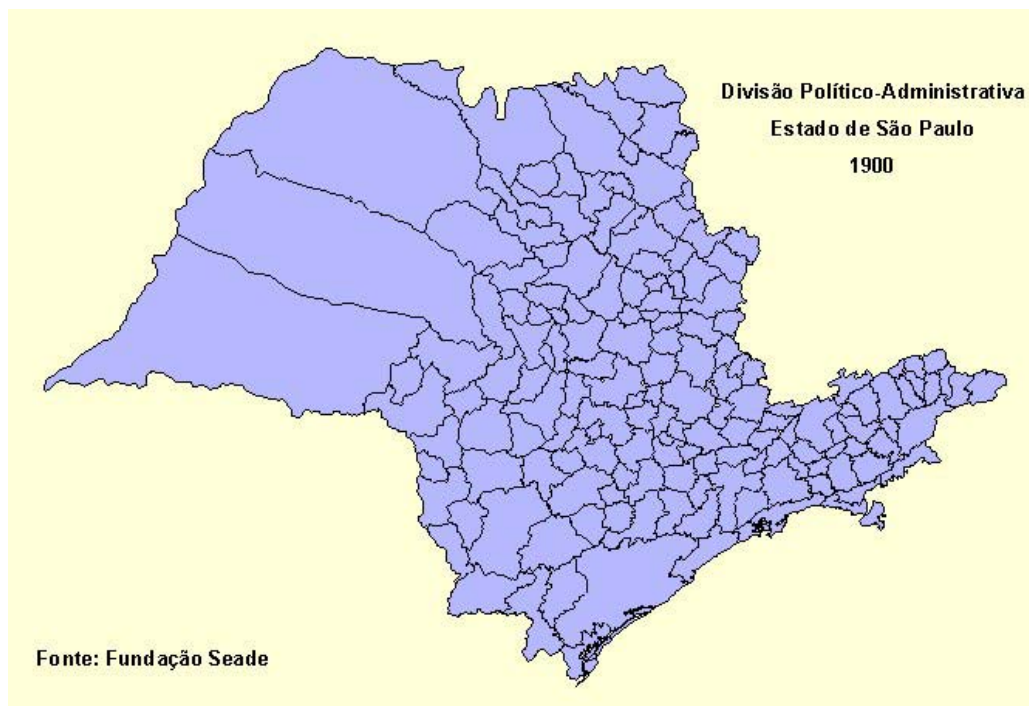
Pode-se afirmar que, a partir destes sete municípios, se dá o desmembramento do Quadro Territorial Administrativo do Estado de São Paulo (IGC, 1995).

MAPA 10 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1600

São Paulo, já em meados do século XX, apresentava um crescimento acelerado, tanto em termos econômicos como populacionais este desenvolvimento deveu-se à expansão do café, verificada a partir do ultimo quartel do século XIX, associada à imigração estrangeira, instalando-se o complexo cafeeiro (ferrovias, sistema bancário, comércio, etc.) fatores estes decisivos para o início da ocupação rural e urbana do Estado.

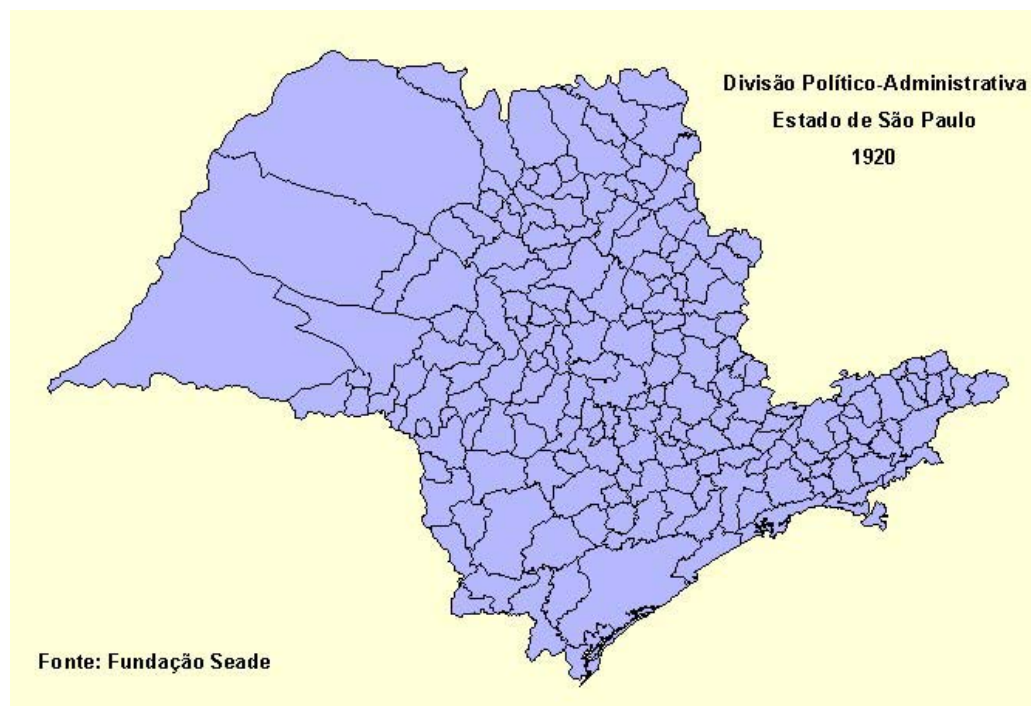
Consultando os Mapas 11, 12 e 13, constatamos que a Província de São Paulo em 1700 possuía 17 municípios. Até 1870, São Paulo viu criarem-se 100 municípios e nos últimos vinte anos do século criaram-se mais 61, entrando São Paulo no século XX com 161 municípios.

MAPA 11 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1700**MAPA 12 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1800**

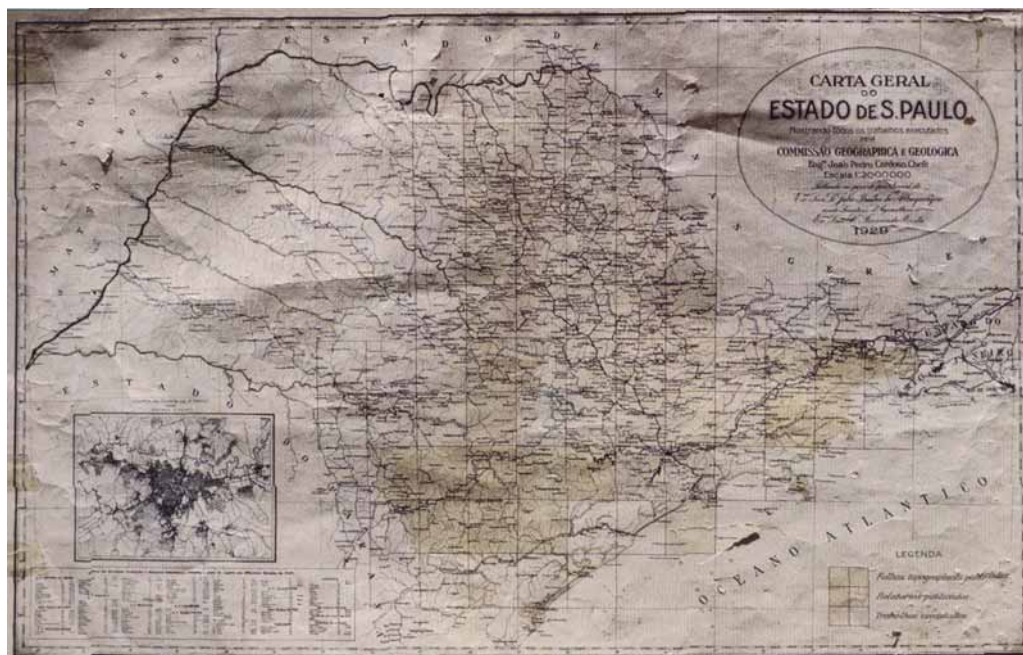
MAPA 13 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1900

O processo de urbanização e industrialização, que se iniciava, gerou a criação de um grande número de municípios já nas primeiras décadas do século XX. Em 1900 (Mapa 13), contava com 161 municípios, graças à primeira expansão cafeeira, que se estendeu de 1880 até por volta de 1910. Dos anos 10 até 1929, quando da segunda expansão cafeeira, o Estado chegou a apresentar um total de 245 municípios (Mapas 14, 15, 16 e 17). Esses desmembramentos refletiram a própria expansão do café no território paulista e, por outro lado, a diversificação das atividades agrícolas, em função das crises cafeeiras.

O período 1930-1956, marcado pela expansão da indústria paulista, implicou profundas alterações nos movimentos populacionais e no processo de urbanização. O aumento no número de municípios foi expressão desse processo: criaram-se 180 municípios, totalizando 425 no Estado (Mapas 18, 19 e 20). Além disso, formaram-se grandes centros regionais e, no final dessa etapa, já se iniciava o processo de concentração na RMSP (FUNDAÇÃO SEADE, 1990).

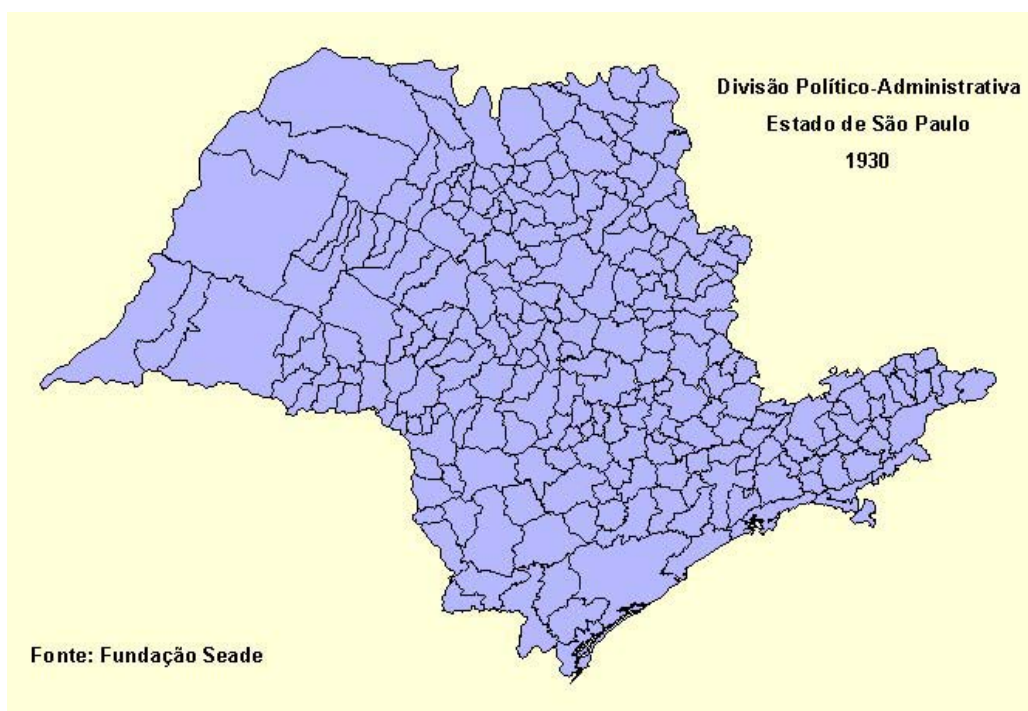
MAPA 14 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1910**MAPA 15 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1920**

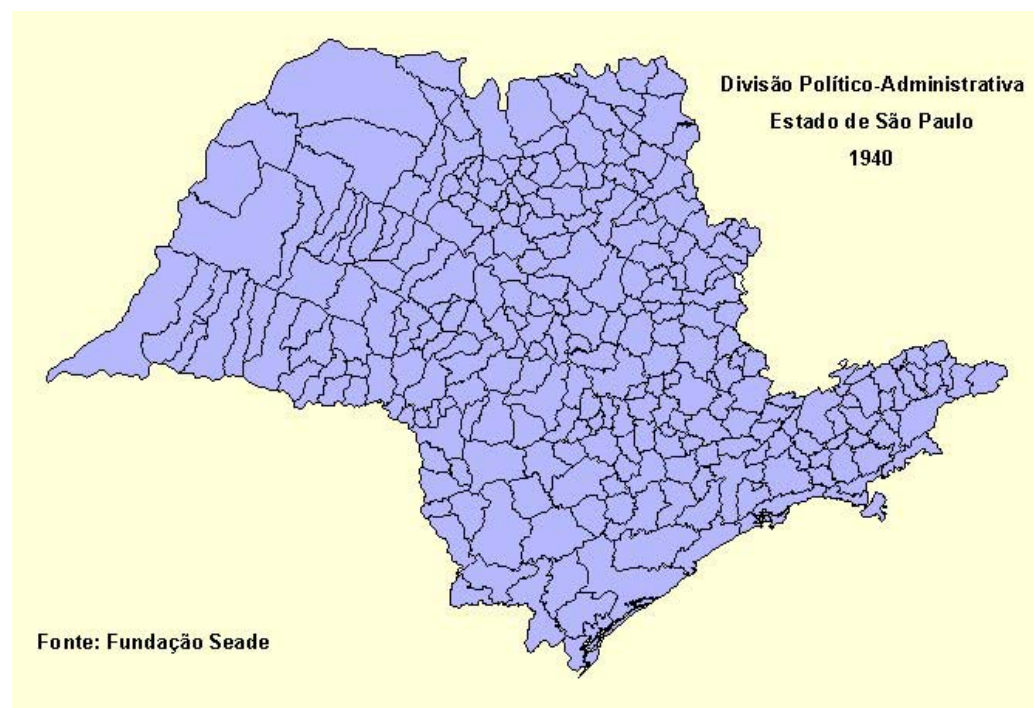
MAPA 16 – ESTADO DE SÃO PAULO 1929



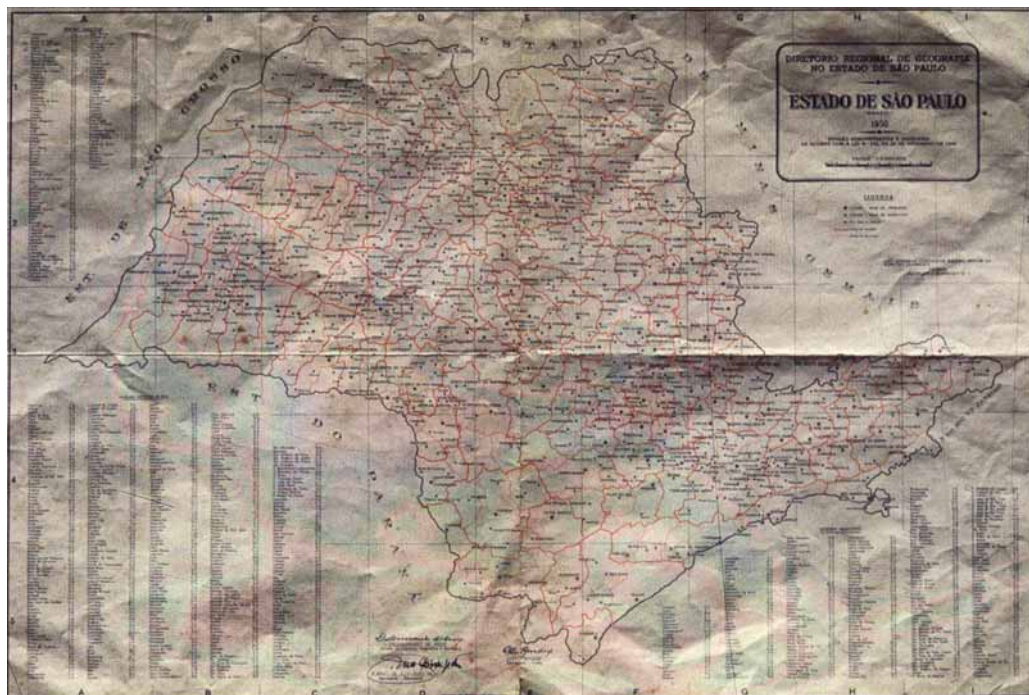
Carta Geral do Estado de São Paulo
Mostrando todos os trabalhos executados pela *Comissão Geographica e Geológica* – 1929
Acervo do Instituto Geográfico e Cartográfico

MAPA 17 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1930



MAPA 18 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1940**MAPA 19 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1950**

MAPA 20 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1950



Estado de São Paulo
Divisão Administrativa e Judiciária de acordo com a Lei nº 233 de 24/12/1948-1950
Acervo do Instituto Geográfico e Cartográfico

A partir de 1960, esse período foi marcado pelo movimento de grandes contingentes de migrantes interestaduais que se dirigiam, fundamentalmente, à cidade de São Paulo; além disso, as novas formas de cultivo e produtividade agrícola no Estado conduziram a um êxodo rural do interior com destino à capital.

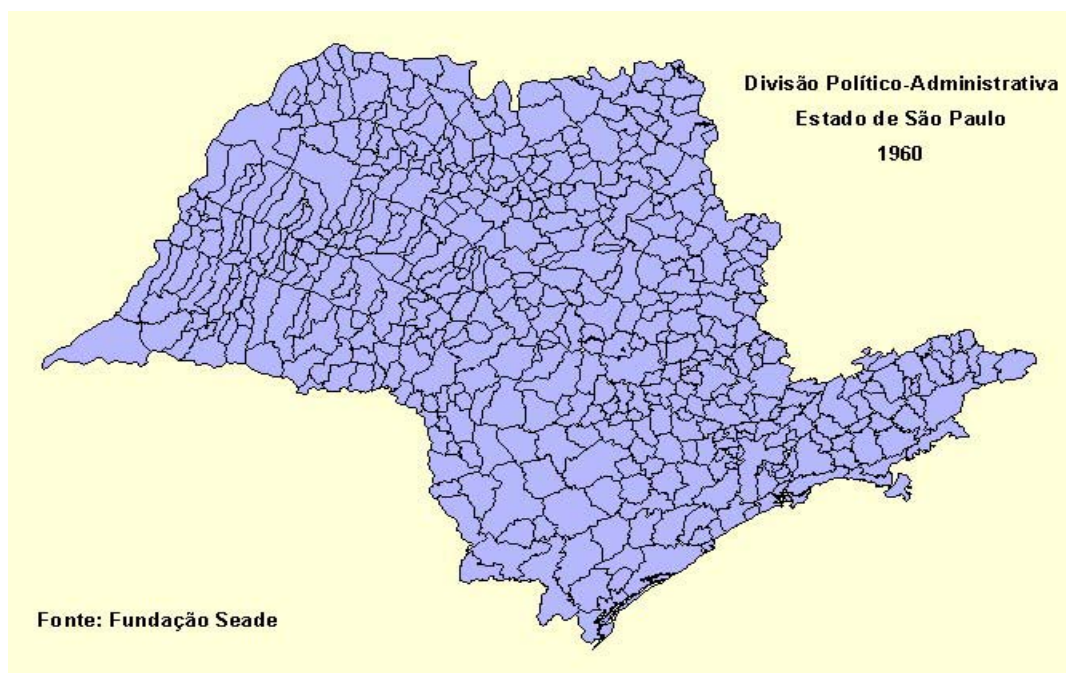
As mudanças na estrutura produtiva do Estado, a partir de 1960, implicaram para agricultura, uma modernização nos padrões de produção e, para a indústria, um desenvolvimento mais acentuado, constituindo um parque produtor diversificado, onde os ramos tradicionais foram perdendo peso relativo.

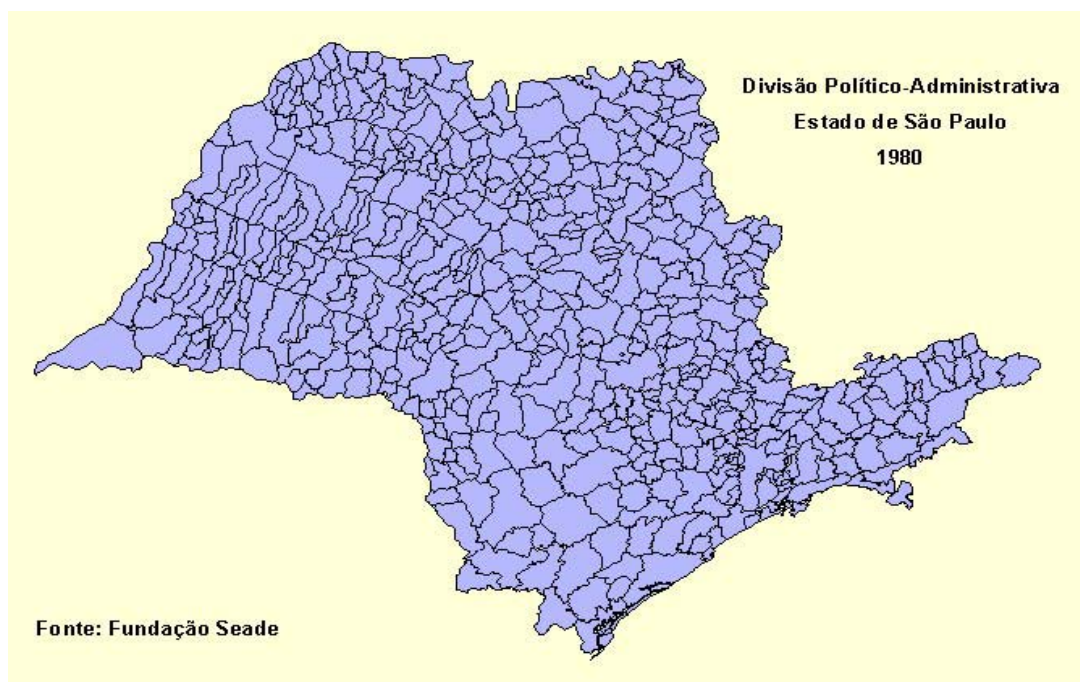
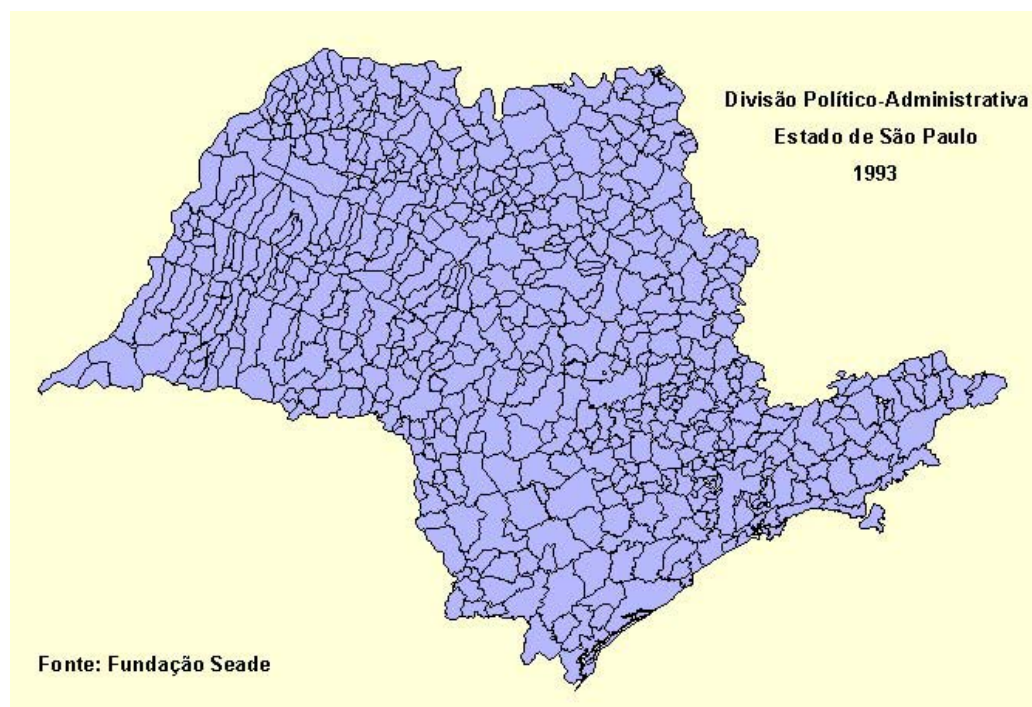
Os centros econômicos mais avançados do Estado foram beneficiados, já que apresentavam condições para a instalação de indústrias e para a integração do mercado de trabalho rural e urbano, configurando ainda mais a inter-relação existente entre as redes de cidades na estruturação do mercado regional. Neste período criaram-se outros 147 municípios, completando assim 572 até 1980 (Mapas 21 e 22).

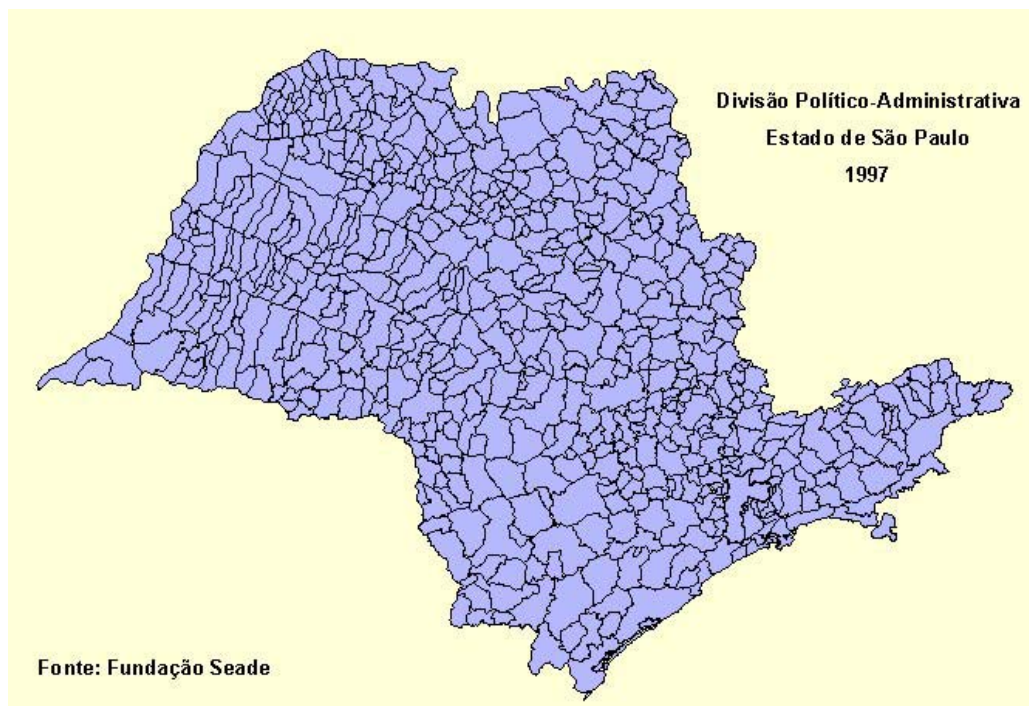
A Lei nº 631/89 aprovou a criação de mais 11 municípios no interior paulista, passando o Estado a contar com 583 municípios em 1990 (Fundação SEADE, 1990).

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, e em 1989 com a Constituição do Estado, onde se atribuíram aos estados a responsabilidade de disciplinar o processo emancipatório dos municípios, muitos Distritos até então existentes fizeram suas emancipações. A Lei nº 7.664, de 30 de Dezembro de 1991, criou mais 35 municípios no Estado de São Paulo, perfazendo o total de 618 unidades (Mapa 23). Posteriormente mais 27 municípios foram criados, sendo que atualmente o Estado de São Paulo conta com o total de 645 municípios (Mapa 24).

MAPA 21 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1960



MAPA 22 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1980**MAPA 23 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1993**

MAPA 24 – ESTADO DE SÃO PAULO – 1997

A partir de novembro de 1938 a fevereiro de 1964 o processo de revisão do quadro territorial e administrativo passa a ser sistematizado, vigorando a periodicidade quinquenal, mediante estabelecimento de lei única abrangendo os distintos tipos de alterações relativas a todos os municípios e distritos do Estado.

De fevereiro de 1964 a outubro de 1988 prevalece a Lei n^o 8.092 de 28/02/1964, tendo sido criado apenas um município e vários distritos em São Paulo, através de leis estaduais isoladas, descaracterizando-se, a partir daquela data, a periodicidade e a sistematização do processo de revisão do quadro.

Em 1967, com a Lei Complementar Federal n^o 1, de 9/11/67, confirmada pelo Decreto-Lei Complementar n^o 9, de 31/12/69, estas alterações passam a ser efetuadas quadrienalmente. Com a edição da Lei Complementar n^o 521, de 23/10/87, estas alterações voltam a ter periodicidade anual.

A Constituição Federal de 1988 marca um período de alterações profundas na legislação de emancipações. A periodicidade das alterações passa a ser anual, delega-

se ao Estado, através de legislação própria e específica, a competência para criar municípios, outorgando a estes a atribuição de criar ou suprimir distritos, o que antes era competência dos Estados.

2. Análise dos Municípios Paulistas através do IDH-M

Para iniciarmos análise dos municípios no Estado de São Paulo através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), apresentamos o quadro resumo em que registramos a evolução em percentual dos municípios e suas populações no período compreendido de 1991 a 2000, conforme expresso na Tabela 22 e nos Mapas 25 e 26.

TABELA 22 – PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR FAIXA DE IDH-M

IDH-M	1991		2000	
	Municípios	População	Municípios	População
0,200 a 0,350	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0 %)	0 (0,0%)
0,350 a 0,500	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
0,500 a 0,650	34 (5,3%)	168.677 (0,5%)	3 (0,5%)	29.654 (0,1%)
0,650 a 0,800	598 (92,7%)	17.843.225 (56,5%)	467 (72,4%)	10.309.963 (27,8%)
0,800 a 1,000	13 (2,0%)	13.577.039 (43,0%)	175 (27,1%)	26.692.786 (72,1%)
Total	645 (100,%)	31.588.941 (100,%)	645 (100%)	37.032.403 (100,%)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

Dos 645 municípios do estado, 0 (0,0%) tinham valor entre 0,200 e 0,500; 34 (5,3%) tinham um valor entre 0,500 e 0,650; 598 (92,7%) tinham um valor entre 0,650 e 0,800 e 13 (2,0%) tinham um valor entre 0,800 e 1,000.

Em termos de população, 0 (0,0%) pessoas viviam em municípios com um IDH-M entre 0,200 e 0,500; 168.677 (0,5%) entre 0,500 e 0,650; 17.843.225 (56,5%) entre 0,650 e 0,800 e 13.577.039 (43,0%) entre 0,800 e 1,000.

Em 1991 (Mapa 25), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio do Estado era 0,778 (Tabelas 23 a 28). Dentre os municípios do Estado de São Paulo, o município com o melhor índice era Águas de São Pedro, com um valor de

0,848, e o município com o pior era Ribeirão Branco, com um valor de 0,565.

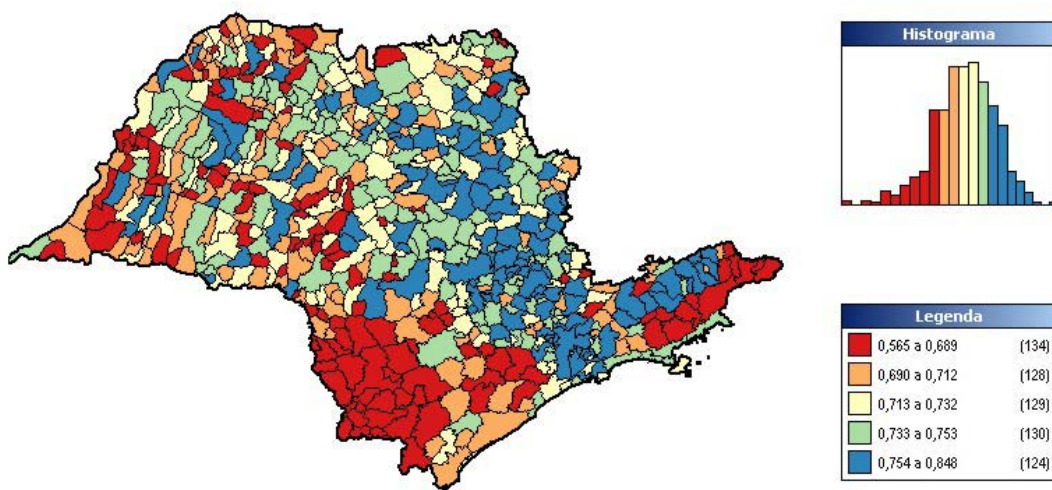
Dos 645 municípios do estado, 0 (0,0%) tinham um valor entre 0,200 e 0,500; 3 tinham um valor entre 0,500 e 0,650; 467 (72,4%) tinham um valor entre 0,650 e 0,800 e 175 (27,1%) tinham um valor entre 0,800 e 1,000.

Em termos de população, 0 (0,0%) pessoas viviam em municípios em um IDH-M entre 0,200 e 0,500; 29.645 (0,1%) entre 0,500 e 0,650; 10.309.963 (27,8%) entre 0,650 e 0,800 e 26.692.786 (72,1%) entre 0,800 e 1,000.

Em 2000 (Mapa 26), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio do Estado era 0,820 (Tabelas 23 a 28). Dentre os municípios paulistas, o município com o melhor índice era São Caetano do Sul, com um valor de 0,919, e o município com o pior era Itapirapuã Paulista, com um valor 0,645.

MAPA 25 – ESTADO DE SÃO PAULO, MUNICÍPIOS – IDH-M (1991)

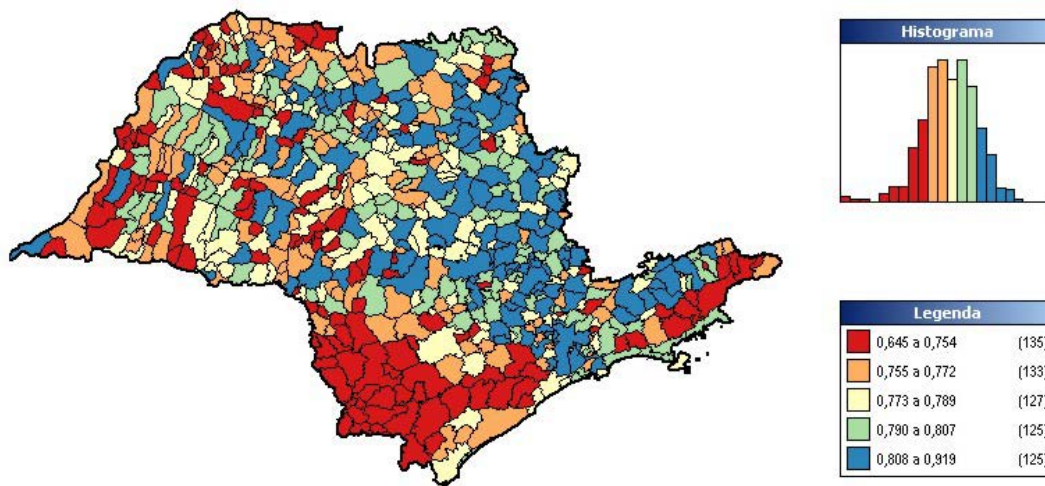
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991
Municípios do Estado de São Paulo



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

MAPA 26 – ESTADO DE SÃO PAULO, MUNICÍPIOS – IDH-M (2000)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000
Municípios do Estado de São Paulo



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

3. Análise dos Novos Municípios Criados em São Paulo através do IDH-M

As Tabelas 23 a 28, a seguir apresentadas representam todo o registro dos indicadores dos municípios emancipados no Estado de São Paulo e dos municípios de origem, a partir de 1990, nos parâmetros analisados pelo IDH-M. Nestes quadros estão apresentados os valores médios e individualizados por cada indicador e também os valores do Estado de São Paulo, assim como a posição relativa da classificação no estado e no nível nacional.

O Estado de São Paulo, nos períodos analisados 1991 e 2000, evoluiu positivamente em todos os indicadores que compõem o IDH-M registrando em valores médios crescimento que propiciou mudança de faixa classificatória de Médio Desenvolvimento (0,778) para Alto Desenvolvimento (0,820). Individualizando os aspectos analisados, verificamos que em Renda (de 0,766 para 0,790) e Longevidade

(de 0,730 para 0,770), o estado ainda permanece na faixa de Médio Desenvolvimento Humano. No aspecto escolaridade o estado já pertencia ao nível de Alto Desenvolvimento em 1991 (0,837) subindo ainda mais em 2000 para 0,901.

Verificamos que pela coluna dos valores médios todos os municípios, rigorosamente, tiveram evolução positiva em todos os indicadores, acompanhando o que ocorreu com os valores do estado. Nas colunas onde se registram os valores individualizados para cada indicador constatamos que na coluna **Renda** houve alguma pequena queda em muito poucos municípios tanto nos de origem como nos emancipados ou originados. A explicação para estes valores pode estar na ocorrência de crises conjunturais extemporâneas localizadas em algum setor econômico básico e preponderante no município ou na região dos mesmos. Os valores aferidos e suas diferenças são extremamente pequenos e pouco representativos na evolução do município e na comparação com os da região em que se inserem.

Dos indicadores que compõem o IDH-M, o que mais nos chamou a atenção no processo evolutivo dos municípios foi o da **Escolaridade**. Neste particular, o resultado positivo se explica pelo fato de que o governo federal instituiu, neste período, o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), criado pela Emenda Constitucional nº 14 de 12/09/1996, programa este implantado a partir de 1998, que destinou valores mensais regulares aos municípios a partir do número de alunos matriculados em suas escolas da 1ª. à 8ª. Série, bem como recursos para a qualificação dos professores do Ensino Fundamental. Dos recursos repassados para as prefeituras, apenas 1,5% do total tem como origem a União, sendo que o restante 98,5% faz parte da arrecadação dos Estados e Municípios, uma vez que, pela Constituição, devem aplicar em educação 25% de suas receitas.

Quanto à classificação dos municípios no ranking estadual, verificamos que há um pequeno equilíbrio entre os que caíram e os que subiram, havendo muito pouco que se mantiveram estáveis. Deste pequeno equilíbrio verificamos que houve mais aumento de posição do que de perda, e estas variações não foram muito

expressivas, salvo algumas exceções. Alguns municípios se destacam positivamente de todo o conjunto, tais como: Ilha Comprida (emancipado de Iguape e Cananéia), passando de 310 para 147; São Roque (origem) de 191 para 59; Águas de Santa Bárbara (origem) de 246 para 52; São Manuel (origem) 226 para 112; Torre de Pedra (emancipado de Porangaba) de 596 para 336; Holambra (emancipado de Artur Nogueira, Cosmópolis, Jaguariúna e Sto. Antonio de Posse) de 168 para 42; Saltinho (emancipado de Piracicaba) de 36 para 9; Vargem (emancipado de Bragança paulista) de 328 para 299; Paulistânia (emancipado de Agudos) de 596 para 366; José Bonifácio (origem) de 177 para 75 e finalmente Ouroeste (emancipado de Guarani d'Oeste) de 464 para 267.

No processo inverso, perdas de posições, destacam Guaratinguetá (origem) de 18 para 72; Potim (emancipado de Guaratinguetá) de 114 para 482; Tietê (origem) de 53 para 105; Jumirim (emancipado de Tietê) de 125 para 202; Artur Nogueira (origem) de 100 para 193; Sumaré (origem) de 141 para 169; Hortolândia (emancipado de Sumaré) de 191 para 240; Guatapará (emancipado de Ribeirão Preto) de 130 para 346; Santa Cruz da Esperança (emancipado de Cajuru) de 120 para 209; Pedrinhas Paulista (emancipado de Cruzália) de 12 para 66.

Quanto à classificação no cenário nacional verificamos que os municípios paulistas (originários e emancipados ou originados) perderam mais posições do que ganharam. A explicação pode estar no fato de que os municípios de outros estados e regiões se desenvolveram proporcionalmente mais que os paulistas galgando melhores posições no cenário nacional o que é muito bom e promissor que se tenha havido ganhos de qualidade nas outras regiões brasileira. Neste aspecto destacamos alguns municípios paulistas que tiveram mudanças positivas e expressivas de posição, são eles: Ilha Comprida (emancipado de Iguape e Cananéia) de 726 para 497; São Roque (origem) de 394 para 222; Águas de Santa Bárbara (origem) de 538 para 189; São Manuel (origem) de 488 para 385; Torre de Pedra (emancipado de Porangaba) de 2080 para 1113; Holambra (emancipado de Artur Nogueira, Cosmópolis, Jaguariúna e Sto. Antonio de Posse) de 347 para 154; Saltinho (emancipado de Piracicaba) de 61 para 25; Vargem (emancipado de Bragança

Paulista) de 2058 para 995; Paulistânia (emancipado Agudos) de 2080 para 1194; José Bonifácio (origem) de 362 para 263 e finalmente Ouroeste (emancipado de Guarani d'Oeste) de 1245 para 871.

Ainda sobre a classificação nacional, tivemos também municípios paulistas que perderam muitas posições, e são números muito expressivos. Destacamos: Guaratinguetá (origem) de 34 para 247; Potim (emancipado de Guaratinguetá) de 246 para 1639; Tietê (origem) de 104 para 369; (Jumirim emancipado de Tietê) de 265 para 662; Artur Nogueira (origem) de 196 para 637; Sumaré (origem) de 291 para 559; Hortolândia (emancipado de Sumaré) de 394 para 792; Guataparã (emancipado de Ribeirão Preto) de 275 para 1144; Santa Cruz da Esperança (emancipado de Cajuru) de 257 para 689; Pedrinhas Paulista (emancipado de Cruzália) de 17 para 234.

Analisando as colunas que apresentam as classificações dos municípios tanto em São Paulo como no Brasil, constatamos uma grande variedade de movimentos ascendente e descendente, ora os municípios (de origem e originados) crescem juntos no estado e na união, ora decrescem; em alguns casos o de origem cresce e o originado decresce; e outros casos o originado cresce e o de origem decresce; em casos de mais de um município originado de outro de origem o movimento é diferenciado, uns crescem outros decrescem e assim por diante. É possível verificar que a maioria dos municípios que se destacaram positivamente no cenário estadual teve expressiva melhoria no nacional, e o oposto também é verdadeiro, a maioria dos municípios que tiveram expressiva piora na classificação estadual tiveram também na nacional. Em alguns casos não houve relação com o município de origem, ocorreram algumas coincidências em que tanto os de origem como os originados tiveram o mesmo comportamento.

TABELA 23 - IDH-M – MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	MÉDIO		RENDA		LONGEVIDADE		ESCOLARIDADE		CLASSIFICAÇÃO UF		CLASSIFICAÇÃO BR	
			1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
BRASIL			0,709	0,764										
Estado de São Paulo			0,778	0,820	0,766	0,790	0,730	0,770	0,837	0,901				
R. Metropol. de São Paulo														
	Itapeperica da Serra		0,747	0,783	0,748	0,712	0,696	0,761	0,798	0,877	161	288	331	969
		São Lourenço da Serra	0,722	0,771	0,681	0,687	0,762	0,778	0,724	0,849	316	386	749	1285
01 – Registro														
	Jacupiranga		0,714	0,76	0,650	0,706	0,695	0,743	0,797	0,830	364	468	914	1571
		Cajati	0,700	0,751	0,605	0,631	0,773	0,814	0,723	0,807	464	529	1245	1838
	Iguape		0,701	0,757	0,626	0,688	0,711	0,720	0,767	0,864	454	487	1219	1665
		Ilha Comprida	0,723	0,803	0,666	0,736	0,680	0,787	0,824	0,886	310	147	726	497
02 – Baixada Santista														
	Santos		0,838	0,871	0,825	0,873	0,775	0,788	0,913	0,952	3	3	3	5
		Bertioga	0,739	0,792	0,721	0,744	0,717	0,749	0,780	0,882	211	220	452	741
03 – São José dos Campos														
	Bananal		0,676	0,758	0,617	0,703	0,630	0,702	0,781	0,870	568	482	1770	1639
		Arapeí	0,623	0,716	0,542	0,628	0,584	0,676	0,743	0,845	633	623	2812	2684
	Lorena		0,767	0,807	0,720	0,740	0,713	0,761	0,868	0,921	56	126	121	422
		Canas	0,700	0,753	0,582	0,640	0,735	0,761	0,784	0,857	464	521	1245	1782
	Guaratinguetá		0,791	0,818	0,769	0,773	0,734	0,761	0,870	0,920	18	72	34	247
		Potim	0,755	0,758	0,756	0,642	0,712	0,761	0,798	0,870	114	482	246	1639

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – Organizado por Edison Favero

TABELA 24 – IDH-M – MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	MÉDIO		RENDA		LONGEVIDADE		ESCOLARIDADE		CLASSIFICAÇÃO UF		CLASSIFICAÇÃO BR	
			1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
BRASIL			0,709	0,764										
Estado de São Paulo			0,778	0,820	0,766	0,790	0,730	0,770	0,837	0,901				
04 – Sorocaba														
	Itapetininga		0,739	0,786	0,704	0,738	0,688	0,748	0,825	0,872	211	272	452	896
		Alambari	0,691	0,748	0,634	0,666	0,688	0,728	0,750	0,849	505	542	1434	1918
	Mairinque		0,746	0,801	0,720	0,719	0,720	0,790	0,799	0,894	168	163	347	540
		Alumínio	0,724	0,787	0,691	0,724	0,669	0,734	0,811	0,903	304	267	711	871
	São Roque		0,743	0,820	0,721	0,783	0,697	0,783	0,812	0,893	191	59	394	222
		Araçariçuama	0,694	0,770	0,644	0,708	0,674	0,734	0,763	0,868	494	397	1376	1315
	Apiáí		0,664	0,716	0,615	0,631	0,626	0,673	0,750	0,845	593	623	2034	2684
		Barra do Chapéu	0,590	0,646	0,522	0,555	0,585	0,600	0,662	0,784	642	644	3285	3818
		Itaóca	0,577	0,650	0,511	0,554	0,585	0,600	0,634	0,797	643	642	3446	3768
		Itapirapuã Paulista	0,574	0,645	0,526	0,576	0,555	0,600	0,642	0,760	644	645	3479	3840
	Itararé		0,684	0,732	0,638	0,677	0,639	0,671	0,775	0,849	542	603	1577	2367
		Bom Sucesso de Itararé	0,594	0,693	0,540	0,603	0,550	0,670	0,692	0,805	641	638	3227	3107
	Angatuba		0,701	0,762	0,663	0,695	0,690	0,741	0,751	0,850	454	453	1219	1523
		Campina do Monte Alegre	0,689	0,742	0,636	0,660	0,687	0,728	0,743	0,839	512	569	1472	2089
	Águas de Santa Bárbara		0,733	0,824	0,684	0,726	0,714	0,841	0,800	0,906	246	52	538	189
		Iaras	0,687	0,742	0,618	0,661	0,672	0,716	0,770	0,849	528	569	1522	2089
	Itapeva		0,688	0,745	0,656	0,692	0,639	0,692	0,770	0,852	519	557	1493	2005
		Nova Campina	0,606	0,709	0,520	0,619	0,640	0,671	0,657	0,836	639	628	3048	2833
		Taquarivaí	0,632	0,702	0,556	0,627	0,639	0,671	0,701	0,808	625	635	2667	2946

	Pratânia	0,681	0,745	0,643	0,697	0,658	0,702	0,743	0,835	552	557	1639	2005
Tatuí		0,730	0,794	0,702	0,742	0,675	0,774	0,813	0,865	263	209	589	689
	Quadra	0,683	0,755	0,609	0,664	0,718	0,774	0,723	0,827	546	502	1603	1713
Porangaba		0,678	0,768	0,617	0,690	0,646	0,785	0,770	0,829	563	408	1717	1367
	Torre de Pedra	0,662	0,777	0,604	0,659	0,646	0,774	0,735	0,899	596	336	2080	1113
Capão Bonito		0,663	0,716	0,640	0,644	0,602	0,673	0,748	0,830	594	623	2058	2684
	Ribeirão Grande	0,608	0,705	0,512	0,622	0,644	0,688	0,669	0,805	638	633	3024	2899
Tietê		0,769	0,810	0,749	0,785	0,726	0,761	0,831	0,883	53	105	104	369
	Jumirim	0,753	0,795	0,661	0,715	0,785	0,812	0,814	0,859	125	202	265	662

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – Organizado por Edison Favero

TABELA 25 – IDH-M – MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	MÉDIO		RENDA		LONGEVIDADE		ESCOLARIDADE		CLASSIFICAÇÃO UF		CLASSIFICAÇÃO BR	
			1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
BRASIL			0,709	0,764										
Estado de São Paulo			0,778	0,820	0,766	0,790	0,730	0,770	0,837	0,901				
05 – Campinas														
	Artur Nogueira		0,760	0,796	0,725	0,734	0,764	0,801	0,791	0,853	100	193	196	637
		Engenheiro Coelho	0,734	0,792	0,677	0,724	0,777	0,793	0,749	0,858	236	220	518	741
	Artur Nogueira		0,760	0,796	0,725	0,734	0,764	0,801	0,791	0,853	100	193	196	637
	Cosmópolis		0,756	0,799	0,708	0,726	0,742	0,787	0,817	0,884	109	176	237	576
	Jaguariúna		0,764	0,829	0,753	0,772	0,742	0,839	0,797	0,877	73	34	151	136
	Santo Antonio de Posse		0,763	0,843	0,714	0,735	0,721	0,793	0,763	0,843	246	240	538	792
		Holambra	0,746	0,827	0,723	0,801	0,742	0,805	0,773	0,876	168	42	347	154
	Sumaré		0,751	0,800	0,689	0,720	0,759	0,805	0,806	0,874	141	169	291	559
		Hortolândia	0,743	0,790	0,678	0,700	0,742	0,787	0,808	0,883	191	240	394	792
	Mogi-Guaçu		0,762	0,813	0,717	0,752	0,740	0,800	0,830	0,886	86	92	174	316
		Estiva-Gerbi	0,744	0,794	0,675	0,694	0,777	0,805	0,780	0,882	183	209	377	689
	Piracicaba		0,789	0,836	0,760	0,795	0,750	0,799	0,857	0,913	22	22	42	88
		Saltinho	0,781	0,851	0,742	0,776	0,767	0,872	0,835	0,906	36	9	61	25
	Bragança Paulista		0,763	0,820	0,739	0,772	0,741	0,801	0,808	0,887	81	59	164	222
		Tuiuti	0,686	0,763	0,611	0,686	0,741	0,792	0,706	0,811	533	445	1539	1498
		Vargem	0,719	0,782	0,684	0,693	0,789	0,828	0,685	0,824	328	299	2058	995
06 – Ribeirão Preto														
	Ribeirão Preto		0,822	0,855	0,798	0,823	0,800	0,823	0,869	0,918	4	6	6	19
		Guatapar	0,752	0,776	0,735	0,684	0,749	0,792	0,772	0,851	130	346	275	1144
	Cajuru		0,725	0,783	0,680	0,714	0,717	0,773	0,778	0,862	298	288	693	969
		Santa Cruz da Esperança	0,754	0,794	0,670	0,686	0,811	0,831	0,781	0,865	120	209	257	689
	Pitangueiras		0,709	0,764	0,687	0,690	0,717	0,746	0,722	0,855	401	437	1029	1469
		Taquaral	0,714	0,765	0,715	0,681	0,717	0,771	0,709	0,842	364	431	914	1450

07 – Bauru														
	Lençóis Paulista		0,750	0,813	0,723	0,751	0,717	0,807	0,809	0,881	146	92	300	316
		Borebi	0,698	0,746	0,627	0,664	0,717	0,763	0,749	0,812	478	552	1287	1977
	Agudos		0,724	0,786	0,665	0,705	0,718	0,763	0,790	0,889	304	272	711	896
		Paulistânia	0,662	0,774	0,585	0,667	0,725	0,856	0,676	0,800	596	366	2080	1194

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – Organizado por Edison Favero

TABELA 26 – IDH-M – MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	MÉDIO		RENDA		LONGEVIDADE		ESCOLARIDADE		CLASSIFICAÇÃO UF		CLASSIFICAÇÃO BR	
			1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
BRASIL			0,709	0,764										
Estado de São Paulo			0,778	0,820	0,766	0,790	0,730	0,770	0,837	0,901				
08 – São José do Rio Preto														
	São José do Rio Preto		0,792	0,834	0,781	0,814	0,748	0,772	0,848	0,916	17	25	32	95
		Ipiguá	0,733	0,790	0,666	0,697	0,791	0,829	0,743	0,844	246	240	538	792
	Urânia		0,732	0,765	0,652	0,689	0,739	0,761	0,804	0,844	255	431	556	1450
		Aspásia	0,658	0,738	0,590	0,651	0,639	0,747	0,745	0,815	602	583	2172	2193
		Santa Salete	0,717	0,772	0,598	0,650	0,776	0,824	0,777	0,842	342	378	845	1260
	São Francisco		0,699	0,758	0,591	0,655	0,776	0,800	0,729	0,820	473	482	1270	1639
		Dirce Reis	0,649	0,737	0,600	0,648	0,639	0,747	0,707	0,815	612	589	2355	2234
	Catanduva		0,787	0,833	0,744	0,767	0,802	0,840	0,816	0,891	25	29	46	105
		Elisiário	0,701	0,764	0,646	0,668	0,766	0,784	0,690	0,840	454	437	1219	1469
	Itajobí		0,739	0,798	0,667	0,695	0,785	0,855	0,766	0,843	211	179	452	597
		Marapoama	0,718	0,780	0,620	0,673	0,785	0,849	0,748	0,817	335	313	823	1040
	Paranapuã		0,709	0,775	0,619	0,687	0,742	0,824	0,766	0,814	401	355	1029	1169
		Mesópolis	0,643	0,732	0,558	0,640	0,639	0,747	0,731	0,810	617	603	2473	2367
	Três Fronteiras		0,693	0,761	0,615	0,686	0,685	0,763	0,778	0,835	498	458	1394	1544
		Nova Canaã Paulista	0,635	0,726	0,547	0,634	0,639	0,747	0,719	0,796	623	616	2619	2499
	Tabapuã		0,727	0,771	0,699	0,693	0,735	0,775	0,747	0,846	282	386	648	1285
		Novais	0,701	0,759	0,631	0,642	0,766	0,789	0,705	0,845	454	475	1219	1604
	Votuporanga		0,766	0,817	0,704	0,779	0,769	0,782	0,824	0,890	60	75	126	263
		Parisi	0,663	0,756	0,585	0,676	0,675	0,752	0,728	0,840	594	497	2058	1692
	Jales		0,750	0,804	0,709	0,741	0,717	0,786	0,824	0,884	146	142	300	478

		Pontalinda	0,649	0,731	0,590	0,626	0,639	0,747	0,718	0,819	612	605	2355	2394
		Vitória Brasil	0,704	0,747	0,604	0,650	0,753	0,787	0,756	0,805	439	550	1145	1947
	José Bonifácio		0,745	0,817	0,695	0,746	0,782	0,840	0,759	0,866	177	75	362	263
		Ubarana	0,694	0,752	0,613	0,649	0,770	0,776	0,700	0,830	494	524	1376	1808
	Planalto		0,707	0,744	0,635	0,683	0,728	0,737	0,758	0,812	416	562	1080	2038
		Zacarias	0,708	0,777	0,613	0,653	0,769	0,850	0,742	0,829	406	336	1052	1113
	Guarani D'Oeste		0,700	0,757	0,617	0,666	0,712	0,769	0,770	0,837	464	487	1245	1665
		Ouroeste	0,700	0,787	0,649	0,695	0,681	0,784	0,769	0,883	464	267	1245	871
09 – Araçatuba														
	Araçatuba		0,787	0,848	0,749	0,811	0,758	0,825	0,854	0,909	25	12	46	38
		Santo Antonio do Aracanguá	0,688	0,754	0,609	0,665	0,697	0,741	0,757	0,856	519	511	1493	1744
	Coroados		0,731	0,802	0,655	0,692	0,796	0,835	0,741	0,880	261	153	572	516
		Brejo Alegre	0,654	0,748	0,617	0,656	0,675	0,766	0,670	0,822	607	542	2259	1918
	Turiúba		0,737	0,800	0,667	0,689	0,796	0,849	0,747	0,862	222	169	479	559
		Lourdes	0,677	0,737	0,639	0,657	0,675	0,717	0,716	0,837	566	589	1741	2234
	General Salgado		0,733	0,762	0,697	0,704	0,705	0,727	0,798	0,855	246	453	538	1523
		São João de Iracema	0,677	0,761	0,613	0,672	0,688	0,763	0,729	0,848	566	458	1741	1544
		Nova Castilho	0,709	0,761	0,622	0,631	0,759	0,785	0,746	0,868	401	458	1029	1544
	Pereira Barreto		0,747	0,788	0,685	0,699	0,768	0,795	0,787	0,871	161	256	331	838
		Ilha Solteira	0,813	0,850	0,746	0,769	0,772	0,847	0,922	0,934	5	10	9	29
		Suzanápolis	0,687	0,743	0,627	0,648	0,721	0,763	0,712	0,817	528	566	1522	2057

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – Organizado por Edison Favero

TABELA 27 – IDH-M – MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	MÉDIO		RENDA		LONGEVIDADE		ESCOLARIDADE		CLASSIFICAÇÃO UF		CLASSIFICAÇÃO BR	
			1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
BRASIL			0,709	0,764										
Estado de São Paulo			0,778	0,820	0,766	0,790	0,730	0,770	0,837	0,901				
10 – Presidente Prudente														
	Presidente Prudente		0,794	0,846	0,760	0,804	0,766	0,810	0,856	0,924	16	14	29	43
		Emilianópolis	0,679	0,751	0,609	0,698	0,693	0,739	0,735	0,816	562	529	1694	1838
	Teodoro Sampaio		0,705	0,757	0,657	0,696	0,695	0,739	0,763	0,836	430	487	1124	1665
		Euclides da Cunha Paulista	0,683	0,738	0,578	0,603	0,741	0,783	0,730	0,827	546	583	1603	2193
		Rosana	0,751	0,815	0,692	0,723	0,711	0,810	0,850	0,911	141	83	291	288
	Lucélia		0,727	0,782	0,657	0,701	0,746	0,767	0,778	0,878	282	299	648	995
		Pracinha	0,662	0,744	0,567	0,620	0,744	0,818	0,676	0,795	596	562	2080	2038
	Iepê		0,697	0,750	0,632	0,679	0,698	0,719	0,761	0,853	482	533	1307	1864
		Nantes	0,639	0,722	0,581	0,655	0,680	0,719	0,655	0,793	622	620	2547	2583
	Santo Anastácio		0,730	0,792	0,672	0,702	0,722	0,810	0,796	0,865	263	220	589	741
		Ribeirão dos Índios	0,708	0,754	0,634	0,633	0,752	0,783	0,738	0,845	406	511	1052	1744
11 – R. A. Marília														
	Tupã		0,746	0,800	0,716	0,752	0,702	0,765	0,819	0,884	168	169	347	559
		Arco-Iris	0,667	0,708	0,618	0,616	0,668	0,716	0,715	0,793	587	630	1967	2848
	Chavantes		0,695	0,776	0,641	0,709	0,732	0,771	0,712	0,848	487	346	1353	1144
		Canitar	0,643	0,738	0,559	0,637	0,702	0,763	0,668	0,815	617	583	2473	2193
	Cruzália		0,739	0,786	0,678	0,697	0,742	0,795	0,796	0,865	211	272	452	896
		Pedrinhas Paulista	0,804	0,819	0,804	0,754	0,781	0,810	0,828	0,892	12	66	17	234
	Santa Cruz do Rio Pardo		0,752	0,811	0,698	0,749	0,762	0,808	0,797	0,876	130	102	275	356
		Espírito Santo do Turvo	0,680	0,755	0,640	0,666	0,667	0,763	0,734	0,835	558	502	1667	1713
	Assis		0,774	0,829	0,727	0,773	0,742	0,810	0,853	0,905	48	34	84	136
		Tarumã	0,710	0,775	0,626	0,687	0,742	0,759	0,761	0,878	393	355	997	1169
	Gália		0,655	0,745	0,607	0,679	0,662	0,748	0,695	0,808	606	557	2241	2005
		Fernão	0,640	0,748	0,540	0,670	0,652	0,748	0,728	0,825	621	542	2533	1918

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – Organizado por Edison Favero

TABELA 28 – IDH-M – MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	MÉDIO		RENDA		LONGEVIDADE		ESCOLARIDADE		CLASSIFICAÇÃO UF		CLASSIFICAÇÃO BR	
			1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
BRASIL			0,709	0,764										
Estado de São Paulo			0,778	0,820	0,766	0,790	0,730	0,770	0,837	0,901				
12 – Central														
	Araraquara		0,789	0,830	0,758	0,790	0,752	0,786	0,857	0,915	22	33	42	130
		Motuca	0,716	0,761	0,687	0,681	0,750	0,772	0,711	0,831	349	458	863	1544
		Gavião Peixoto	0,726	0,763	0,677	0,667	0,750	0,772	0,752	0,851	289	445	669	1498
	Boa Esperança do Sul		0,692	0,755	0,658	0,688	0,668	0,754	0,749	0,822	502	502	1410	1713
		Trabijú	0,658	0,755	0,630	0,683	0,659	0,754	0,684	0,828	602	502	2172	1713
13 – Barretos														
	Cajobí		0,742	0,775	0,696	0,674	0,766	0,789	0,765	0,862	197	355	409	1169
		Embaúba	0,741	0,757	0,712	0,661	0,763	0,765	0,747	0,846	199	487	425	1665

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – Organizado por Edison Favero

4. Análise dos Municípios Paulistas através do IPRS

O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), criado pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, é um sistema de indicadores sócio-econômicos referidos a cada município do Estado de São Paulo tendo como objetivo apresentar dados que permitam o acompanhamento da situação social e econômica desses municípios e que subsidiem a formulação e a avaliação de políticas públicas em âmbito municipal.

O IPRS compartilha com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), concebido e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o entendimento de que o desenvolvimento humano é um processo complexo que, ao lado dos aspectos econômicos, deve igualmente considerar as dimensões relativas à vida social e à qualidade de vida dos indivíduos. Assim, o IPRS compõe-se, tal como o IDH, das dimensões renda, longevidade e escolaridade e foi proposto como um diálogo com o paradigma do desenvolvimento humano. Conforme a Fundação SEADE, o projeto paulista, no entanto, além de adaptar o IDH às condições particulares do Estado de São Paulo, incorpora três importantes inovações:

- contém indicadores que buscam caracterizar variações num prazo mais curto, a cada dois anos, do que os componentes do IDH, dez anos;
- evita a atribuição de pesos às três dimensões e a construção de uma média que as sintetize, mas considera grupos de municípios com características comuns, o que possibilita a imediata identificação dos principais problemas econômicos e sociais de um determinado município; e
- adota uma estrutura de escalas compatível com as características do Estado de São Paulo, razão pela qual detecta e apresenta um quadro muito mais complexo e detalhado da diversidade dos municípios paulistas do que o revelado pelo IDH.

Complementando estes conceitos, acrescenta que o IPRS acompanha o paradigma que sustenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A diferença entre eles é assim avaliada: *“A operacionalização de ambos apresenta diferenças substanciais, uma vez que o IPRS busca gerar indicadores de curto prazo e evitar os inconvenientes de utilizar um índice sintético baseado numa média das dimensões que o compõem”*.

Um aspecto importante que levou a Assembléia Legislativa do Estado desenvolver este indicador tem no fato de que considera a metodologia adotada para o cálculo do IDH-M possuir limitações importantes que o IPRS busca superar, assim expresso: *“Em primeiro lugar, devido às variáveis utilizadas, originárias do Censo Demográfico, só se pode atualizar o IDH a cada dez anos, período excessivamente longo para quem pretende acompanhar e subsidiar a formulação de políticas públicas. Em segundo lugar, a elaboração de um ‘ranking’ por meio do cálculo das médias dos indicadores das três dimensões do IDH, se facilita a comunicação de seus resultados, dificulta a avaliação da real situação do município em cada uma daquelas dimensões. Para superar tais limitações, o IPRS, preservando o paradigma do desenvolvimento humano e as três dimensões do IDH, buscou identificar fontes alternativas de dados, em especial registros administrativos, que possibilitassem a atualização mais freqüente do indicador e construiu, por meio de técnicas estatísticas multivariadas, agrupamentos de municípios em situações socioeconômicas, evitando o cálculo de um valor médio para cada município”*.

O IPRS – é constituído então das dimensões escolaridade, longevidade e riqueza municipal. As variáveis selecionadas que compõem cada dimensão e a estrutura de pesos adotada são descritas a seguir:

Escolaridade:

- Porcentagem de matrículas de Ensino Fundamental oferecidas pela rede municipal (3%)
- Porcentagem de jovens de 15 a 19 anos que concluíram o ensino

fundamental (26%)

- Porcentagem de jovens de 20 a 24 anos que concluíram o ensino médio (24%)
- Porcentagem de crianças de 10 a 14 anos alfabetizadas (24%)
- Porcentagem de jovens de 15 a 24 anos alfabetizados (23%)

Longevidade:

- Mortalidade infantil (30%)
- Mortalidade perinatal (30%)
- Mortalidade de adultos de 15 a 39 anos (20%)
- Mortalidade de adultos de 60 anos e mais (20%)

Riqueza Municipal:

- Consumo de energia elétrica residencial por ligação (44%)
- Consumo de energia elétrica no comércio, agricultura e serviços, por ligação (23%)
- Remuneração média dos trabalhadores com vínculo empregatício formal (19%)
- Valor adicionado fiscal *per capita* (14%)

Os valores limites de corte para a definição da escala do IPRS são considerados dentro de uma faixa de 0 a 100 pontos, conforme os seguintes parâmetros:

	1997	2000
Riqueza Municipal:		
Baixa: até 49 pontos	Até 49	Até 49
Alta: acima de 50 pontos	50 e mais	50 e mais
Longevidade:		
Baixa: até 59 pontos	Até 59	Até 64
Média: entre 60 e 69 pontos	De 60 a 69	De 65 a 71
Alta: acima de 70 pontos	70 e mais	72 e mais

Escolaridade:

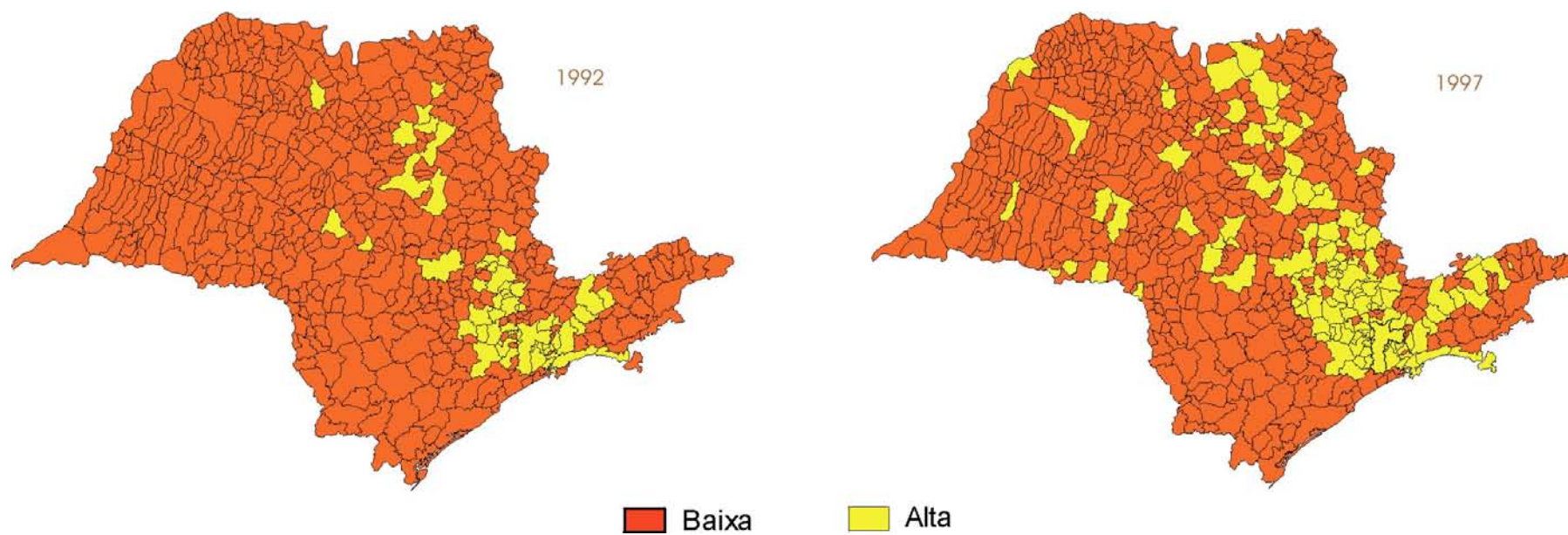
Baixa: até 59 pontos	Até 59	Até 78
Média: entre 60 e 69 pontos	De 60 a 69	De 79 a 85
Alta: acima de 70 pontos	70 e mais	86 e mais

A Fundação SEADE ressalva que, em 2000, os limites de corte foram maiores que os adotados em 1997, nos casos das dimensões longevidade e, principalmente, escolaridade, que podia dificultar análises comparativas entre os grupos, mas não entre os municípios – deveu-se ao fato que, nessas duas dimensões – em especial na de escolaridade, os progressos verificados em praticamente todos os municípios paulistas foram tão acentuados que os limites adotados em 1997 mostraram-se incapazes de diferenciar aqueles grupos.

Nos Mapas 27, 28 e 29, apresentamos a evolução dos municípios no Estado de São Paulo, no período de 92 a 97, nos parâmetros que compõem este indicador.

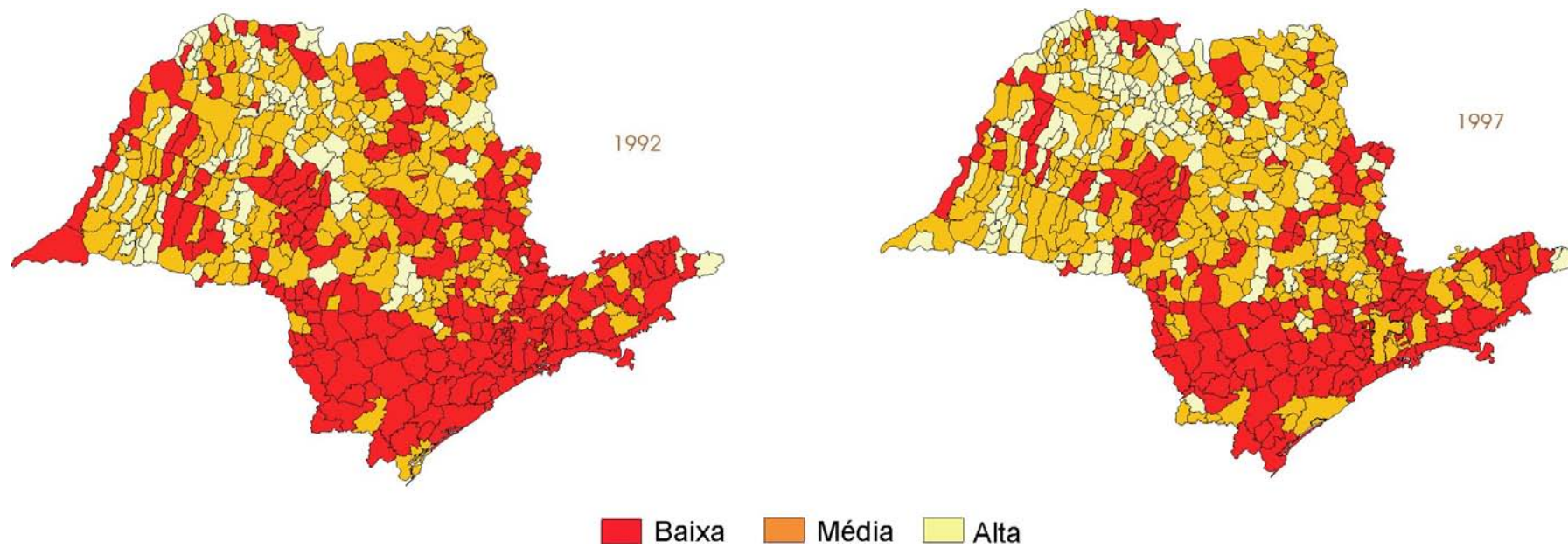
Analisando os referidos mapas, verificamos que houve discreta melhoria na avaliação dos municípios do estado nos parâmetros riqueza e longevidade; no quesito educação, a melhoria é muito significativa, provavelmente pelas mesmas razões, implantação do Fundef, já comentadas anteriormente quando da análise do IDH-M.

MAPA 27 – RIQUEZA 1992 – 1997



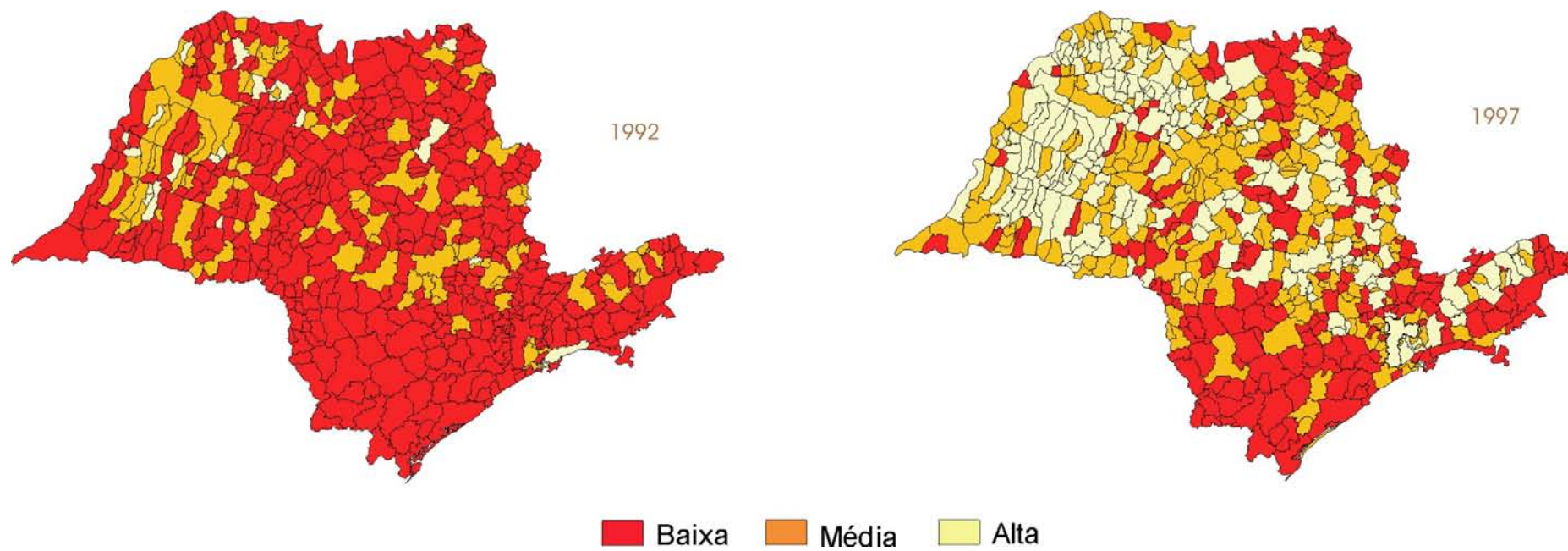
Fonte: Fundação SEADE

MAPA 28 – LONGEVIDADE 1992 – 1997



Fonte: Fundação SEADE

MAPA 29 – ESCOLARIDADE 1992 – 1997

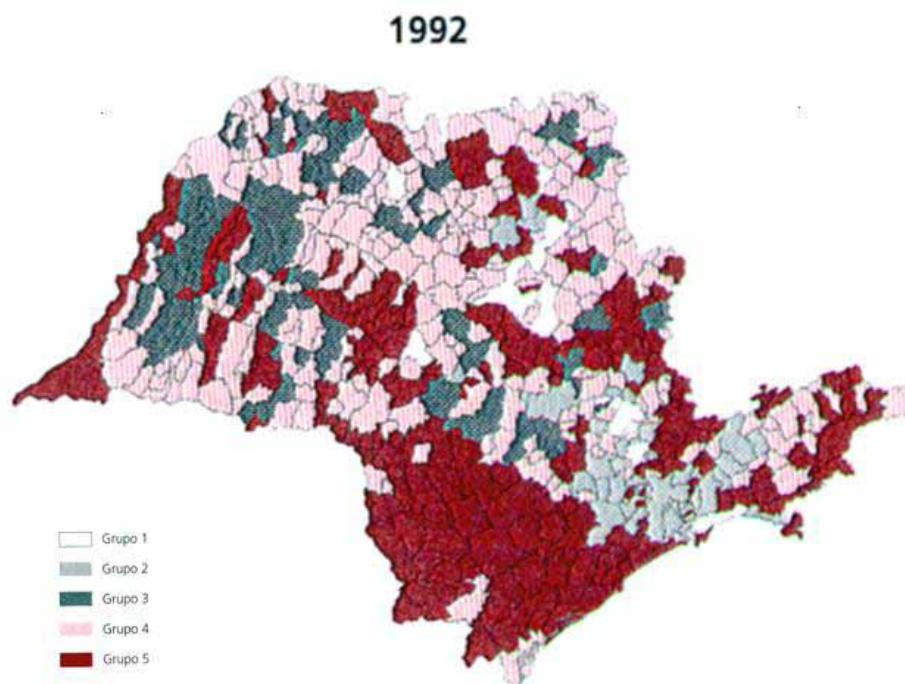


Fonte: Fundação SEADE

De acordo com os critérios utilizados pela Fundação SEADE, do cruzamento das dimensões e variáveis consideradas, bem como os grupos escolares atingidos, os municípios paulistas foram classificados em cinco grupos, conforme descrição das características de cada grupo, a seguir apresentado e registrados nos Mapas 30, 31 e 32 de acordo com a evolução nos anos de 1992, 1997 e 2000 respectivamente.

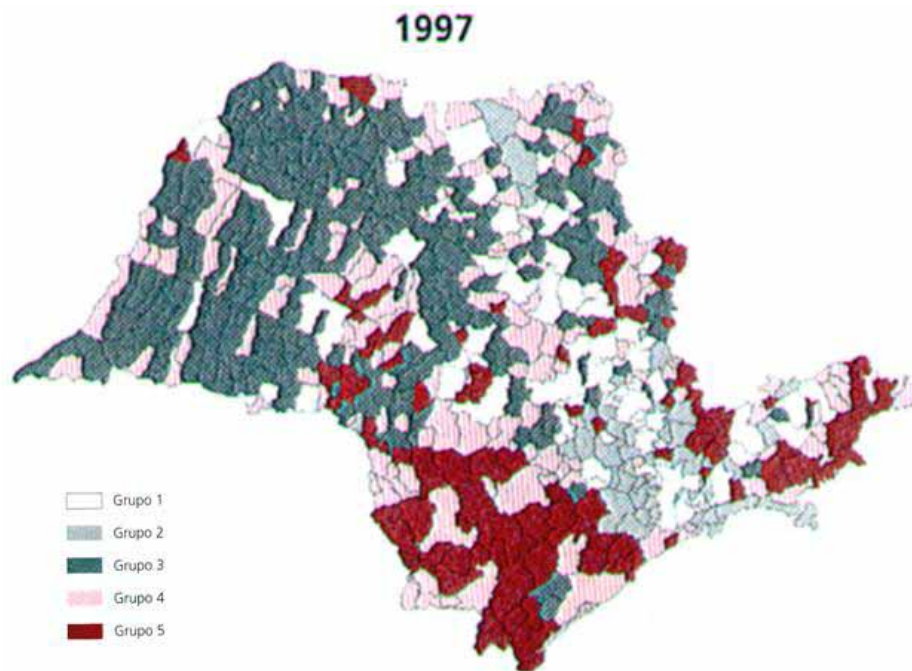
- **Grupo 1 – Pólos** – centro de atração – incorpora os municípios localizados ao longo dos principais eixos rodoviários do Estado (Vias Anhanguera e Presidente Dutra), que se interceptam no município de São Paulo.
- **Grupo 2 – Economicamente Dinâmicos e Baixo Desenvolvimento Social** – correspondem aos municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não são capazes de atingir bons indicadores sociais. São basicamente os municípios situados nas áreas metropolitanas do Estado e em seu entorno.
- **Grupo 3 – Saudáveis e de Baixo Desenvolvimento Econômico** – caracteriza-se pela presença de municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões. Abrange a maioria daqueles localizados no norte e no oeste paulista.
- **Grupo 4 – Baixo Desenvolvimento Econômico e em Transição Social** – agrega os municípios com nível de riqueza baixo, mas com níveis médios de longevidade e conhecimento. É composto por vários municípios dispersos no oeste paulista e se concentra no centro e na fronteira nordeste do Estado, no Vale do Paraíba e no entorno do Vale do Ribeira.
- **Grupo 5 – Baixo Desenvolvimento Econômico e Social** – é composto pelos municípios em pior situação no IPRS – é o grupo que possui os municípios em pior situação. Está concentrado no Vale do Ribeira, mas inclui também municípios localizados na zona serrana do Vale do Paraíba e na região central do Estado.

MAPA 30 – GRUPO DE MUNICÍPIOS – 1992



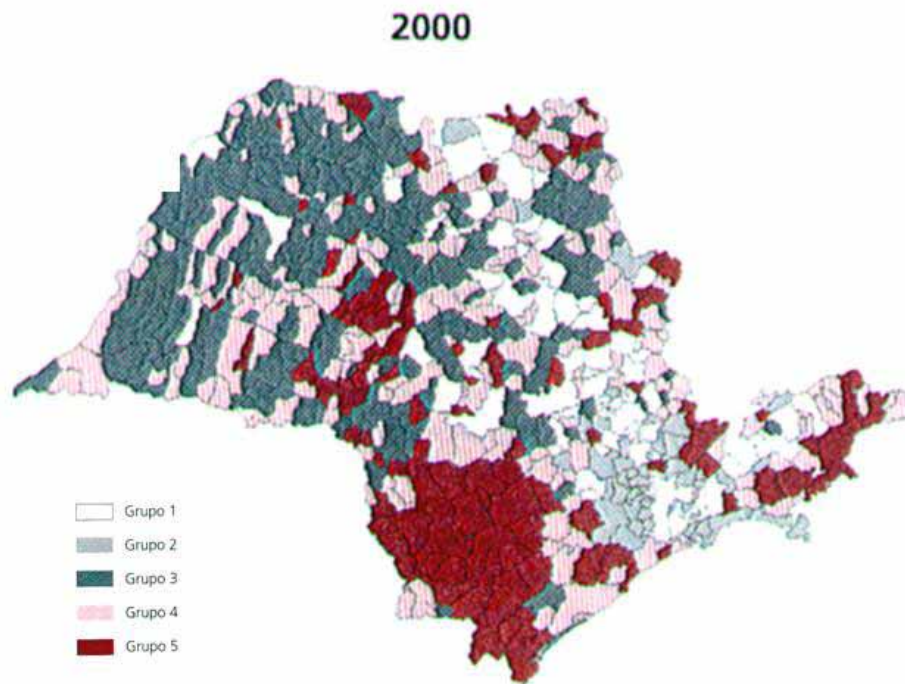
Fonte: Fundação SEADE

MAPA 31 – GRUPO DE MUNICÍPIOS – 1997



Fonte: Fundação SEADE

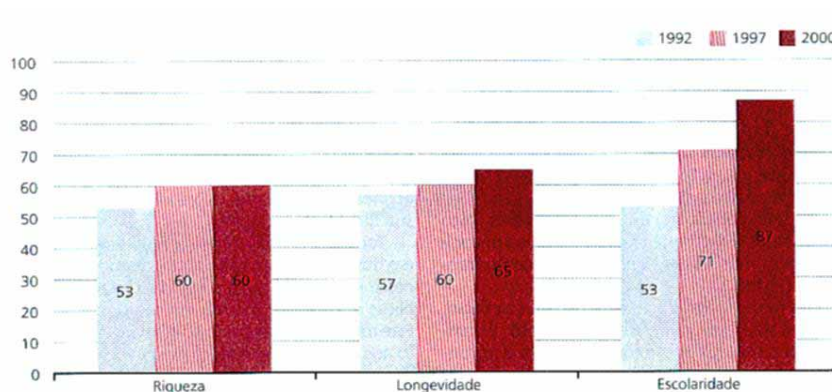
MAPA 32 – GRUPO DE MUNICÍPIOS – 2000



Fonte: Fundação SEADE

Conforme verificamos no Gráfico 12, o Estado de São Paulo, em seu conjunto, apresentou desempenho diferenciado segundo as dimensões do IPRS. No caso da riqueza registrou-se aumento entre 1992 e 1997¹⁶ e estabilidade no período subsequente. A dimensão longevidade manteve trajetória de crescimento ao longo dos dois períodos e a dimensão escolaridade elevou-se de forma expressiva também nos dois períodos.

¹⁶ Conforme a Fundação SEADE, os anos que aparecem nos gráficos, relacionam-se com os anos de referência do IPRS. Apenas na dimensão riqueza, esses anos coincidem com os anos de referência das variáveis originais. Na dimensão longevidade, para o IPRS-97, as taxas de mortalidade referem-se à média do período 1997-99 e, para o IPRS-2000, à do período 1999-2001. Na dimensão escolaridade, os anos de referência das variáveis originais são 1996 e 2000, respectivamente às duas edições do IPRS.

GRÁFICO 12 – DIMENSÃO DO IPRS NO ESTADO DE SÃO PAULO, 1992-2000

Fonte: Fundação SEADE

Apresentamos a seguir, a divisão do Estado de São Paulo em Regiões Administrativas (Mapa 33) seguido dos Gráficos 13, 14 e 15, acompanhado dos respectivos mapas do Estado (Mapas 34, 35, 36, 37, 38 e 39) representativos do desempenho das diversas Regiões Administrativas do Estado de São Paulo nas dimensões que compõem o IPRS paulista.

Verificamos que apenas as Regiões Metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista ampliaram seu escore de riqueza, enquanto as demais registraram redução ou estabilidade nesta dimensão.

Sob a perspectiva da longevidade, o conjunto do Estado de São Paulo apresentou progressos importantes em todas as Regiões Administrativas sem nenhuma exceção, como pode ser observado, entre 1997 e 2000.

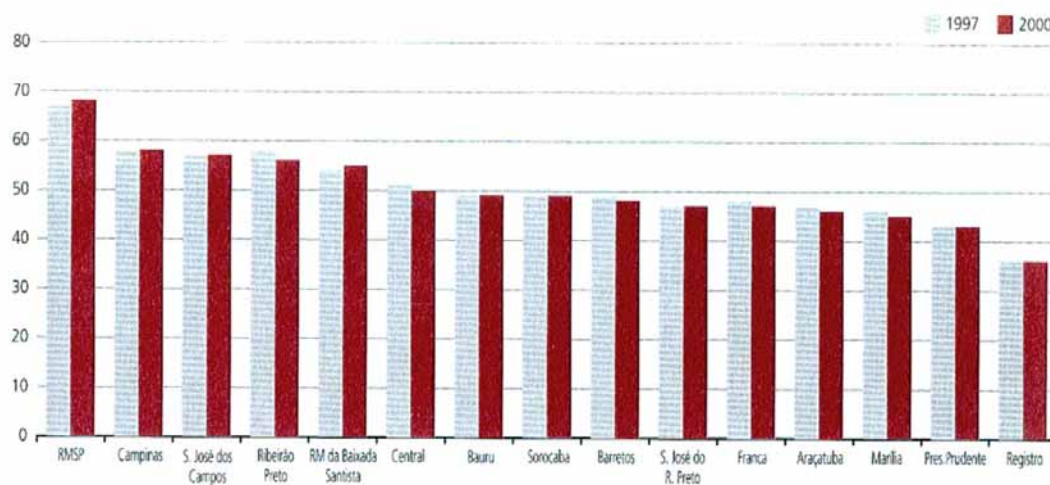
No que diz respeito à dimensão escolaridade, os avanços registrados no conjunto do Estado foram excepcionais. Consultando o Gráfico 15, veremos que o escore médio desta dimensão passou de 53 em 1992 para 71 em 1997 e atingiu 87 em 2000.

MAPA 33 – REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



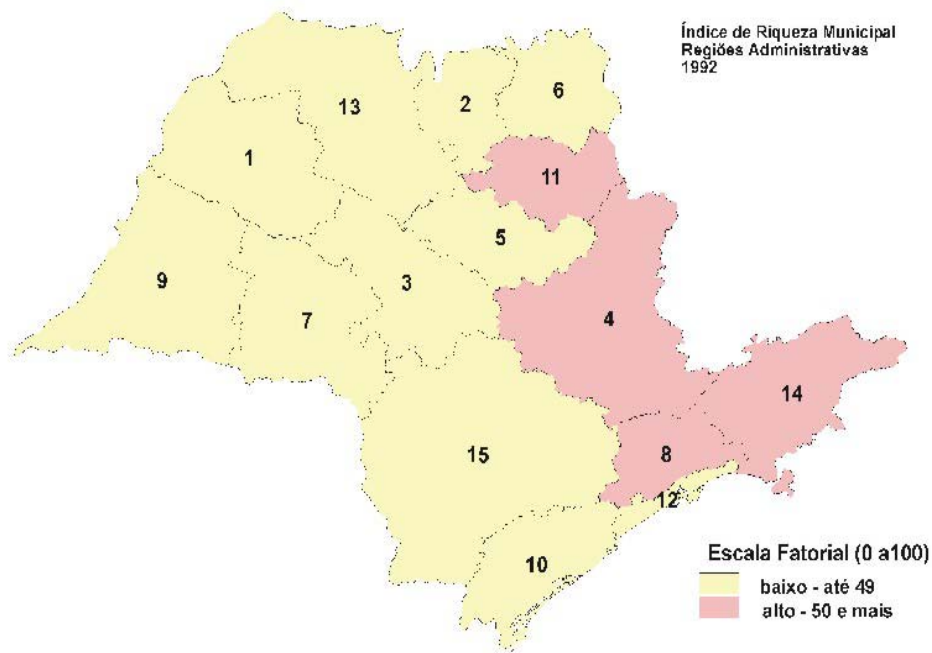
Fonte: Fundação SEADE – Edison Favero

GRÁFICO 13 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO DE SÃO PAULO: RIQUEZA 1997-2000



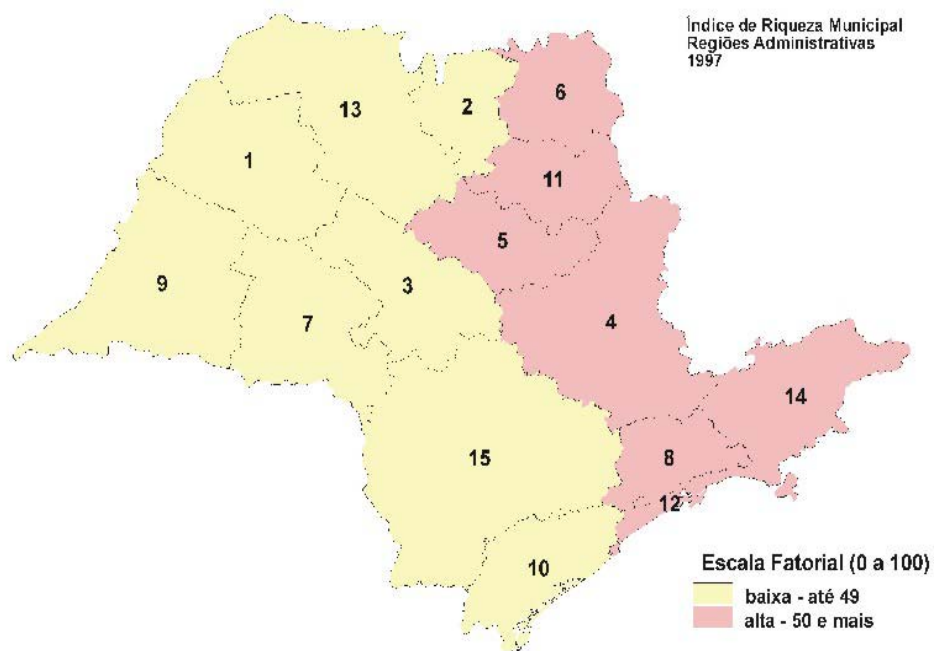
Fonte: Fundação SEADE

MAPA 34 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS – RIQUEZA 1992



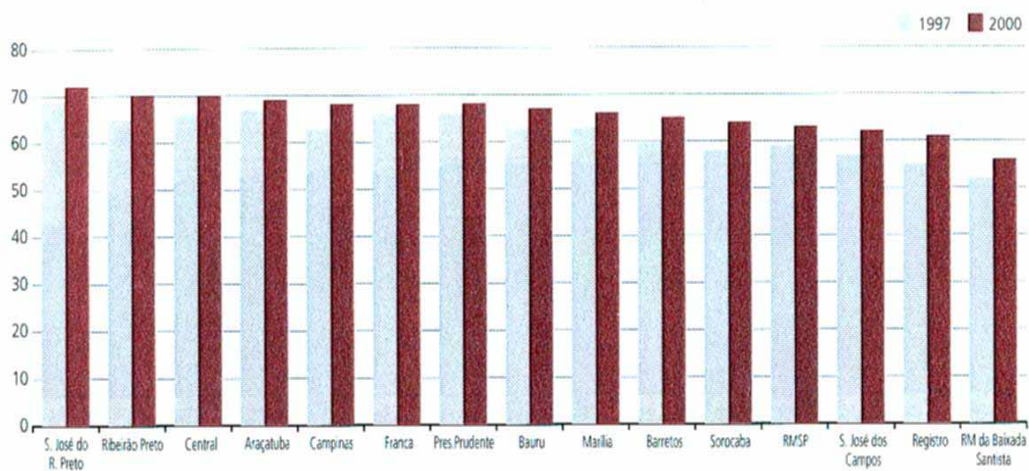
Fonte: Fundação SEADE

MAPA 35 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS – RIQUEZA 1997



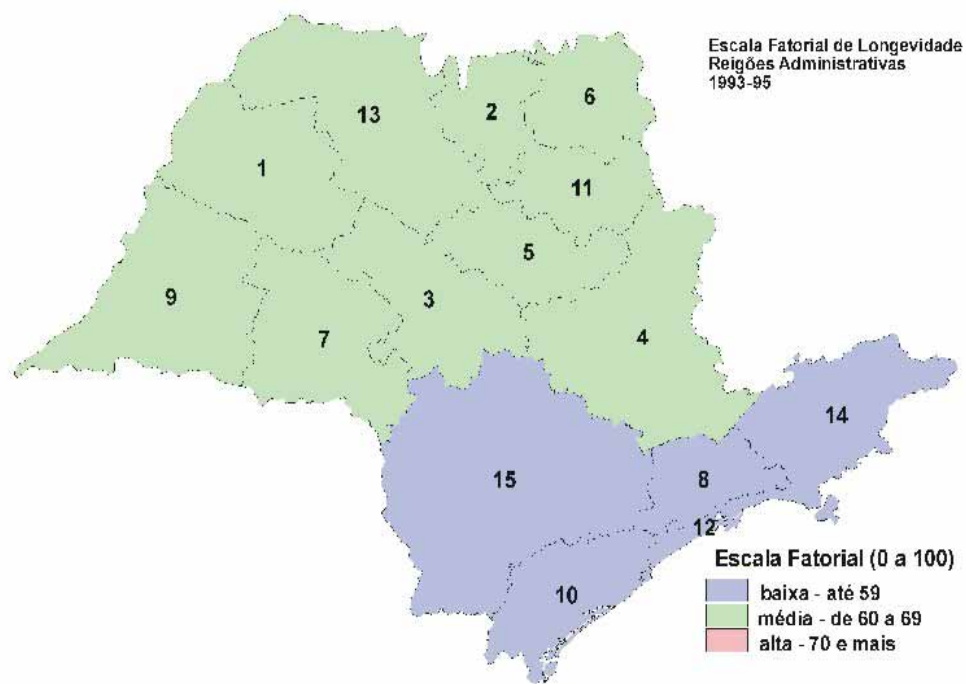
Fonte: Fundação SEADE

GRÁFICO 14 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO DE SÃO PAULO: LONGEVIDADE 1997-2000



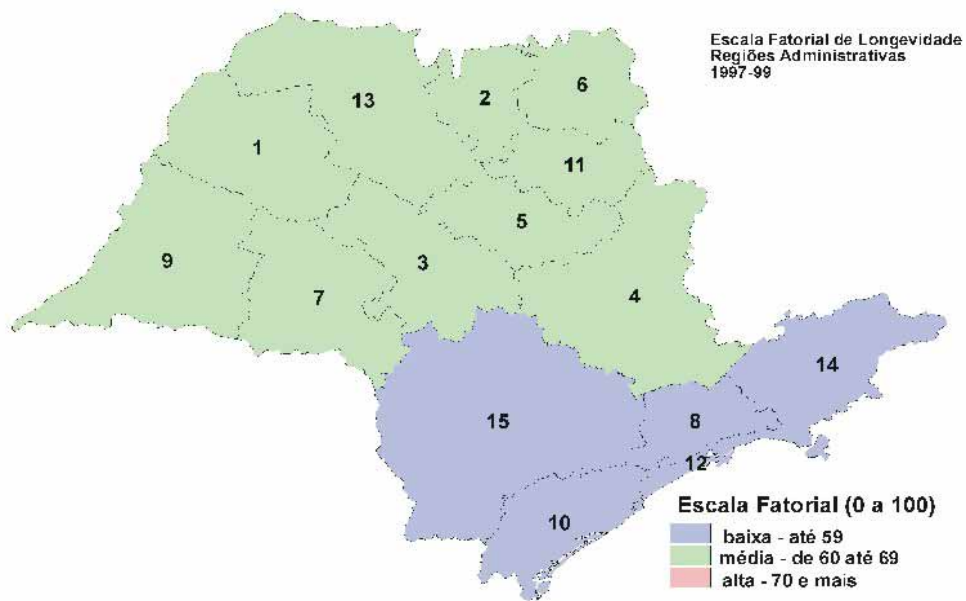
Fonte: Fundação SEADE

MAPA 36 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS – LONGEVIDADE 1993



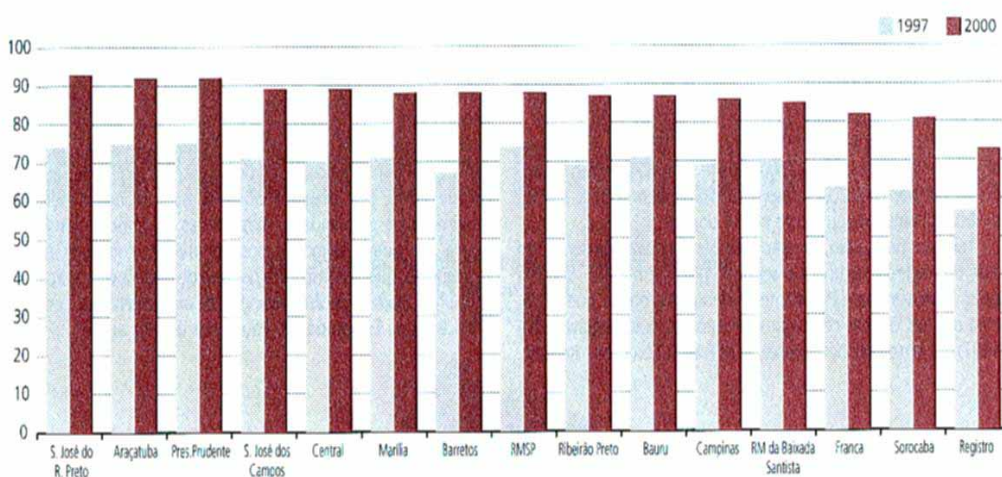
Fonte: Fundação SEADE

MAPA 37 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS – LONGEVIDADE 1997 - 1999



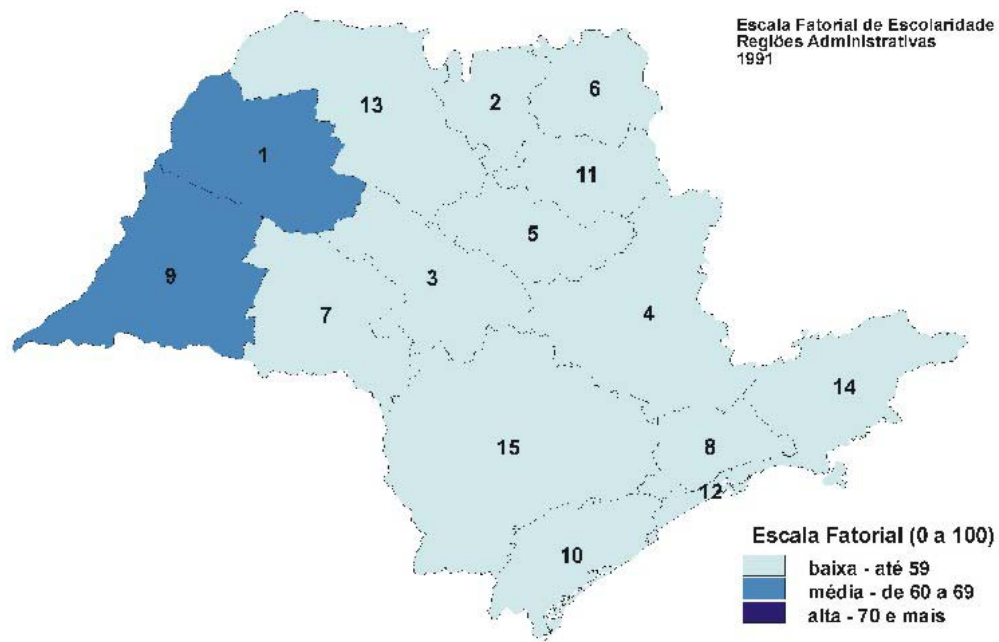
Fonte: Fundação SEADE

GRÁFICO 15 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - ESCOLARIDADE 1997-2000



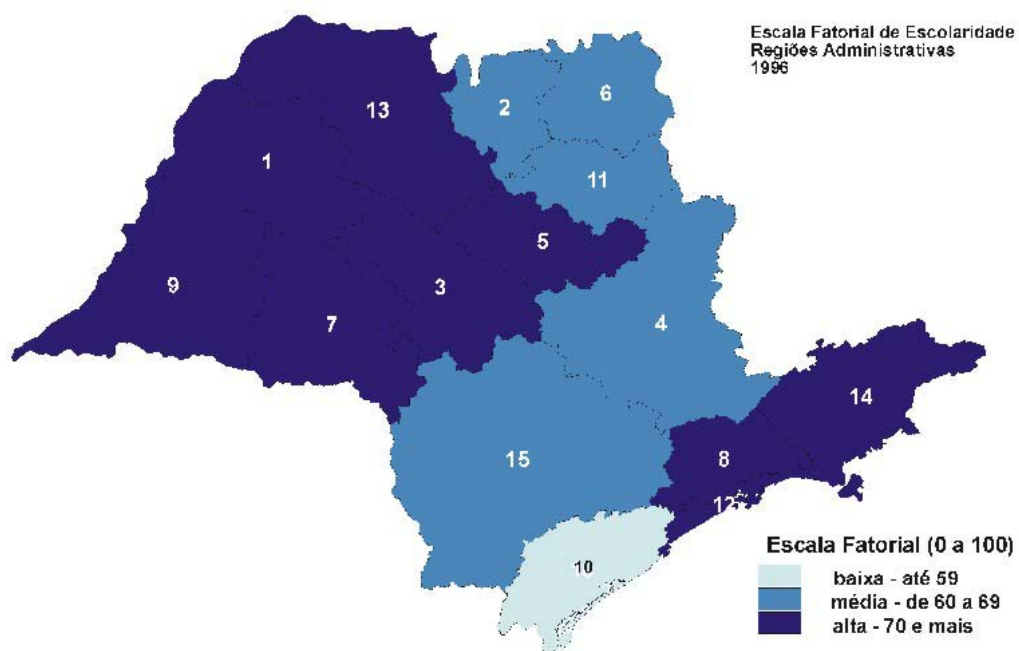
Fonte: Fundação SEADE

MAPA 38 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS – ESCOLARIDADE 1991



Fonte: Fundação SEADE

MAPA 39 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS – ESCOLARIDADE 1996



Fonte: Fundação SEADE

5. Análise dos Novos Municípios Criados em São Paulo através do IPRS.

As Tabelas 29 a 35, representam todo o registro dos indicadores dos municípios emancipados no Estado de São Paulo e dos respectivos municípios de origem, nos parâmetros analisados pelo IPRS bem como a posição relativa aos grupos, a partir de 1990.

Individualizando a análise para cada município (origem ou originados), no parâmetro **Riqueza**, verificamos que todos cresceram bem no primeiro período (de 1992 a 1997), havendo pequena queda no segundo período (1997 a 2000), comportamento similar ao ocorrido no Estado e nas Regiões Metropolitanas como um todo, denotando que o motivo pode ter sido de conjuntura econômica estrutural tanto a nível estadual como nacional, não apenas local. Verifica-se que houve crescimento em todos os municípios nos dois períodos de 1992 a 2000, a queda verificada foi pequena e em poucos municípios e apenas no segundo período. Registramos que para os municípios emancipados os dados existentes são de 1997 e 2000 não existindo no período registrado até 1992.

No parâmetro **Longevidade**, a grande maioria dos municípios teve os valores deste indicador aumentado nos períodos analisados sendo as maiores diferenças no primeiro período e menores no segundo período. A maior incidência de municípios que tiveram diminuição deste parâmetro estão localizados nas Regiões Metropolitanas de São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente e Marília, todos na região centro-oeste paulista.

Quanto à **Escolaridade**, verificamos que praticamente todos os municípios tiveram crescimento acentuado nos dois períodos analisados. Apenas dois municípios tiveram reduções nos valores apresentados no período de 96 a 2000, são eles Canas (de 72 para 63) e Pracinha (de 74 para 66).

A análise deste parâmetro mostrou a existência de uma grande

heterogeneidade de resultados dentre os valores de crescimento, registrando que os municípios de origem foram avaliados em três ocasiões distintas (91, 96 e 2000), enquanto os originados em apenas duas (96 e 2000).

Destes dados podemos constatar que a diversidade de crescimento, ocorrido entre os períodos, ora acontecia mais entre os municípios de origem, ora entre os originados. Em alguns casos os índices maiores estavam entre os de origem, em outros entre os originados. Constatamos na maioria das ocorrências, que os municípios de origem sempre tiveram indicadores mais altos que seus originados, e que, no segundo período essas diferenças diminuíram. Verificamos também, que alguns municípios originados tinham valores maiores que os de sua origem. Tal explicação pode estar relacionada ao fato de que, na subdivisão, unidades escolares de forte impacto educacional foram responsáveis por esta disparidade de números, tais como Ilha Solteira, e Engenheiro Coelho, recentemente emancipados, ficaram com os campi universitários da UNESP e UNASP, respectivamente.

TABELA 29 - IPRS - MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	GRUPO			RIQUEZA			LONGEVIDADE			ESCOLARIDADE		
			92	97	00	92	97	00	93/95	97/99	99/01	91	96	2000
Estado de São Paulo						53	60	60	57	60	65	53	71	87
R. Metropolitana de São Paulo			-	-	-	60	67	68	54	59	63	51	74	88
	Itapecerica da Serra		2	2	2	56	67	69	41	48	55	39	60	74
		São Lourenço da Serra	-	2	2	-	58	62	60	58	70	-	52	72
01 - Registro			-	-	-	29	36	36	53	55	61	41	57	73
	Jacupiranga		5	5	5	30	33	33	56	50	60	45	57	74
		Cajati	-	5	5	-	37	39	59	56	61	-	56	71
	Iguape		5	4	4	23	31	31	54	61	58	47	54	81
		Ilha Comprida	-	4	3	-	34	29	60	59	65	-	63	86
02 - R. Metro. Baixada Santista			-	-	-	48	54	55	47	52	56	58	70	85
	Santos		1	1	1	56	66	70	50	57	63	80	90	94
		Bertioga	-	2	2	-	53	53	43	48	60	-	48	69
03 - São José dos Campos			-	-	-	50	57	57	55	57	62	56	70	89
	Bananal		4	4	4	23	29	31	78	82	83	33	50	71
		Arapeí	-	4	4	-	24	28	81	83	88	-	49	75
	Lorena		5	4	4	40	48	48	50	46	48	59	73	91
		Canas	-	1	4	-	63	22	-	62	65	-	72	63
	Guaratinguetá		4	1	1	45	53	50	50	51	59	64	80	91
		Potim	-	5	4	-	36	36	51	37	50	-	58	79

Fonte: Fundação SEADE – Organizado por Edison Favero

TABELA 30 - IPRS - MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	GRUPO			RIQUEZA			LONGEVIDADE			ESCOLARIDADE		
			92	97	00	92	97	00	93/95	97/99	99/01	91	96	2000
Estado de São Paulo						53	60	60	57	60	65	53	71	87
04 – Sorocaba			-	-	-	42	49	49	53	58	64	48	62	81
	Itapetininga		5	4	5	38	45	44	48	54	60	53	66	78
		Alambari	-	4	5	-	33	38	58	66	60	-	56	71
	Mairinque		2	2	2	51	57	58	42	51	55	54	60	82
		Alumínio	-	1	1	-	55	64	59	59	69	-	74	87
	São Roque		2	2	2	50	60	57	55	55	63	47	62	80
		Araçariguama	-	2	2	-	66	61	59	59	67	-	40	66
	Apiáí		5	5	5	24	30	30	46	44	58	39	54	77
		Barra do Chapéu	-	4	4	-	8	13	76	72	76	-	38	52
		Itaóca	-	4	3	-	21	24	64	68	67	-	57	86
		Itapirapuã Paulista	-	4	4	-	9	13	64	63	73	-	43	50
	Itararé		5	5	5	24	31	33	27	41	48	44	59	75
		Bom Sucesso de Itararé	-	5	5	-	28	24	53	54	61	-	38	69
	Angatuba		5	5	5	25	35	35	49	56	59	37	53	72
		Campina do Monte Alegre	-	4	5	-	28	32	65	62	59	-	50	59
	Águas de Santa Bárbara		4	3	3	30	39	41	76	81	81	38	61	82
		Iaras	-	5	5	-	38	40	64	57	64	-	41	67
	Itapeva		5	4	5	31	37	38	41	47	56	43	61	78
		Nova Campina	-	5	5	-	30	32	50	53	50	-	32	59
		Taquarivaí	-	5	5	-	28	34	45	38	53	-	46	52
	São Manoel		4	5	4	39	46	43	61	58	68	47	56	76
		Pratânia	-	5	5	-	41	38	-	56	52	-	56	73
	Tatuí		4	4	4	39	47	47	60	59	63	56	65	79
		Quadra	-	4	4	-	33	41	-	59	60	-	68	80
	Porangaba		3	3	5	21	35	34	64	61	61	60	62	69
		Torre de Pedra	-	4	5	-	28	31	59	56	61	-	66	78
	Capão Bonito		5	5	5	28	32	33	44	44	57	37	52	67
		Ribeirão Grande	5	5	5	9	19	25	28	25	43	20	26	47
	Tietê		3	1	1	40	50	51	60	64	73	61	69	88
		Jumirim	3	3	3	-	39	46	-	79	78	-	72	91

Fonte: Fundação SEADE – Organizado por Edison Favero

TABELA 31 - IPRS - MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	GRUPO			RIQUEZA			LONGEVIDADE			ESCOLARIDADE		
			92	97	00	92	97	00	93/95	97/99	99/01	91	96	2000
Estado de São Paulo						53	60	60	57	60	65	53	71	87
05 - Campinas			-	-	-	52	58	58	60	63	68	57	69	86
	Artur Nogueira		4	3	4	42	46	44	61	61	74	48	60	76
		Engenheiro Coelho	-	1	1	-	51	52	59	63	76	-	62	82
	Artur Nogueira		4	3	4	42	46	44	61	61	74	48	60	76
	Jaguariúna		2	1	1	57	66	69	66	69	76	56	66	92
	Cosmópolis		2	2	2	50	52	51	63	65	68	51	59	77
	Santo Antonio de Posse		5	4	5	39	49	49	54	62	64	43	54	64
		Holambra	-	4	4	-	45	45	66	69	70	-	52	75
	Sumaré		4	1	1	49	54	54	62	64	68	50	64	82
		Hortolândia	-	1	1	-	52	52	63	66	69	-	60	80
	Mogi-Guaçu		5	1	1	45	50	51	59	62	67	58	72	92
		Estiva-Gerbi	-	2	1	-	51	50	39	68	78	-	56	78
	Piracicaba		2	1	1	53	59	59	57	61	65	63	72	88
		Saltinho	-	1	1	-	56	51	72	72	69	-	81	95
	Bragança Paulista		5	2	2	45	57	55	50	52	59	55	66	82
		Tuiuti	-	5	4	-	35	35	53	57	71	-	52	76
		Vargem	-	5	5	-	35	37	51	53	55	-	45	65

Fonte: Fundação SEADE – Organizado por Edison Favero

TABELA 32 - IPRS - MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	GRUPO			RIQUEZA			LONGEVIDADE			ESCOLARIDADE		
			92	97	00	92	97	00	93/95	97/99	99/01	91	96	2000
Estado de São Paulo						53	60	60	57	60	65	53	71	87
06 – Ribeirão Preto			-	-	-	51	58	56	62	65	70	57	69	87
	Ribeirão Preto		1	1	1	56	64	61	61	63	71	71	79	92
		Guatapar	-	3	4	-	45	44	81	72	70	-	61	75
	Cajuru		4	4	4	31	40	39	62	67	71	45	58	75
		Santa Cruz da Esperança	-	3	3	-	34	35	-	71	81	-	61	93
	Pitangueiras		5	4	4	41	46	45	56	74	75	36	51	72
		Taquaral	-	4	4	-	38	39	-	73	79	-	51	73
07 – Bauru			-	-	-	44	49	49	60	63	67	58	71	87
	Lenois Paulista		3	1	1	46	52	50	65	67	70	60	70	90
		Borebi	-	4	3	-	48	42	58	60	72	-	58	80
	Agudos		5	3	4	40	47	47	57	63	63	48	67	89
		Paulistania	-	3	4	-	32	30	-	70	51	-	67	80

Fonte: Fundação SEADE – Organizado por Edison Favero

TABELA 33 - IPRS - MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	GRUPO			RIQUEZA			LONGEVIDADE			ESCOLARIDADE		
			92	97	00	92	97	00	93/95	97/99	99/01	91	96	2000
Estado de São Paulo						53	60	60	57	60	65	53	71	87
08 - São José do Rio Preto			-	-	-	40	47	47	65	69	72	59	74	93
	São José do Rio Preto		1	1	1	51	60	58	62	67	72	69	80	93
		Ipiguá	-	1	1	-	59	54	-	82	83	-	81	92
	Urânia		4	3	3	23	33	33	67	62	66	56	77	87
		Santa Salete	-	3	3	-	28	29	-	80	99	-	77	93
	Urânia		4	3	3	23	33	33	67	62	66	56	77	87
	Santa Fé do Sul		4	3	4	34	42	42	53	64	63	72	78	89
		Aspásia	-	4	3	-	33	27	60	53	75	-	64	85
	Catanduva		3	1	1	45	53	52	63	68	71	62	75	90
		Elisiário	-	4	3	-	40	40	90	83	89	-	56	90
	Itajobi		4	3	4	34	43	44	71	72	60	56	62	83
		Marapoama	-	3	3	-	39	42	76	72	75	-	65	80
	Paranapuã		5	3	4	25	35	36	57	63	63	52	65	84
		Mesópolis	-	3	3	-	29	31	91	85	82	-	67	92
	Três Fronteiras		3	3	3	21	29*	31	74	78	78	60	71	85
		Nova Canaã Paulista	-	3	3	-	25	27	83	82	84	-	70	91
	Tabapuã		4	3	3	33	42	38	67	73	78	43	63	86
		Novais	-	4	4	-	42	40	78	77	78	-	55	73
	Votuporanga		3	3	3	37	43	42	64	61	72	65	79	93
		Parisi	-	4	4	-	27	32	59	55	54	-	67	89
	Jales		3	3	3	32	42	42	68	68	69	68	80	90
		Pontalinda	-	3	3	-	27	26	70	71	68	-	61	82
		Vitória Brasil	-	4	5	-	26	27	-	50	43	-	79	77
	José Bonifácio		4	3	3	36	42	41	65	71	78	51	72	86
		Ubarana	-	4	5	-	38	39	61	62	57	-	49	75
	Planalto		4	4	4	24	31	34	67	61	65	47	57	72
		Zacarias	-	3	3	-	31	29	79	72	79	-	71	83
	Guarani D' Oeste		4	3	4	30	26	31	79	80	80	56	67	77
		Ouroeste	-	3	3	-	40	46	-	68	73	-	67	95

Fonte: Fundação SEADE – Organizado por Edison Favero

TABELA 34: IPRS - MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	GRUPO			RIQUEZA			LONGEVIDADE			ESCOLARIDADE		
			92	97	00	92	97	00	93/95	97/99	99/01	91	96	2000
Estado de São Paulo						53	60	60	57	60	65	53	71	87
09 - Araçatuba			-	-	-	41	47	46	64	67	69	60	75	92
	Araçatuba		3	1	1	49	54	54	65	67	70	66	81	93
		Santo Antonio do Aracanguá	-	3	3	-	48	44	74	69	73	-	67	94
	Coroados		4	4	3	29	36	38	70	71	76	51	58	92
		Brejo Alegre	-	4	4	-	32	33	-	68	55	-	58	86
	Turiúba		4	3	3	24	30	32	75	72	76	57	74	93
		Lourdes	-	3	5	-	27	32	69	73	63	-	63	77
	General Salgado		4	3	3	33	36	38	67	79	75	57	79	94
		São João de Iracema	-	3	3	-	29	31	87	83	76	-	72	89
		Nova Castilho	-	3	4	-	33	34	-	62	54	-	80	94
	Pereira Barreto		4	4	3	44	47	47	50	57	65	63	72	80
		Ilha Solteira	-	1	1	-	62	61	78	76	71	-	89	94
		Suzanápolis	-	4	3	-	30	30	62	65	75	-	56	82
10 - Presidente Prudente			-	-	-	37	43	43	63	66	68	60	75	92
	Presidente Bernardes		3	3	3	29	37	38	71	73	70	66	81	93
		Emilianópolis	-	3	3	-	26	29	76	77	67	-	71	89
	Teodoro Sampaio		5	3	4	38	39	37	55	67	62	44	62	79
		Euclides da Cunha Paulista	-	4	4	-	22	24	48	70	64	-	52	79
		Rosana	-	3	3	-	37	48	61	68	66	-	69	84
	Lucélia		4	4	4	31	41	40	56	57	55	65	76	87
		Pracinha	-	4	5	-	28	27	-	57	53	-	74	66
	Iepê		4	3	4	27	34	33	68	67	64	43	68	91
		Nantes	-	3	4	-	31	31	-	63	55	-	67	82
	Santo Anastácio		3	3	3	31	35	37	64	65	70	67	79	92
		Ribeirão dos Índios	-	3	3	-	29	26	-	67	69	-	79	90

Fonte: Fundação SEADE – Organizado por Edison Favero

TABELA 35 - IPRS - MUNICÍPIOS CRIADOS A PARTIR DE 1990

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	MUNICÍPIOS DE ORIGEM	MUNICÍPIOS ORIGINADOS	GRUPO			RIQUEZA			LONGEVIDADE			ESCOLARIDADE		
			92	97	00	92	97	00	93/95	97/99	99/01	91	96	2000
Estado de São Paulo						53	60	60	57	60	65	53	71	87
11 - Marília			-	-	-	40	46	45	60	63	66	56	71	88
	Tupã		3	4	4	38	43	43	65	59	60	65	76	89
		Arco-Iris	-	4	4	-	37	24	-	52	39	-	76	89
	Chavantes		5	2	5	45	50	48	47	61	58	30	54	73
		Canitar	-	4	5	-	39	37	66	64	58	-	40	65
	Cruzália		3	3	3	49	40	38	75	73	82	64	79	96
		Pedrinhas Paulista	-	1	1	-	54	56	78	71	80	-	85	95
	Santa Cruz do Rio Pardo		4	3	3	36	44	43	61	63	65	48	66	79
		Espírito Santo do Turvo	-	4	4	-	34	31	72	68	68	-	56	68
	Assis		3	3	3	40	47	46	61	68	71	65	79	93
		Tarumã	-	1	3	-	50	48	73	69	76	-	61	79
	Gália		5	5	5	24	30	30	49	46	47	33	56	72
		Fernão	-	5	5	-	22	26	-	42	33	-	56	72
12 - Central			-	-	-	47	51	50	63	66	70	56	71	89
	Araraquara		1	1	1	52	55	55	60	64	69	65	79	92
		Motuca	-	3	3	-	46	41	72	74	74	-	60	86
		Gavião Peixoto	-	3	4	-	47	38	-	71	74	-	79	72
	Boa Esperança do Sul		5	4	4	36	39	39	55	61	68	37	53	70
		Trabijú	-	5	5	-	42	41	-	52	41	-	55	69
13 - Barretos			-	-	-	43	49	48	61	60	65	51	67	88
	Cajobí		4	3	3	31	36	34	67	69	78	46	65	80
		Embaúba	-	4	4	-	30	34	61	57	64	-	62	85

Fonte: Fundação SEADE – Organizado por Edison Favero

6. Análise dos Municípios Criados na Região Administrativa de Campinas através do IDH-M e IPRS

Destacaremos nesta parte do trabalho, estreitando o foco das análises, dados a respeito dos municípios recentemente emancipados na Região Administrativa de Campinas (Mapa 40 em destaque).

MAPA 40 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO DE SÃO PAULO



Fonte: Fundação SEADE – Edison Favero

A Região Administrativa de Campinas contém sete Regiões de Governo compreendendo noventa municípios e abriga uma população de aproximadamente 5 milhões de habitantes, cerca de 90% concentradas em áreas urbanas, polarizadas diretamente pela Região Metropolitana de Campinas e por seu município-sede, apresenta a mais expressiva concentração industrial do interior de São Paulo e a que tem observado a evolução mais pronunciada nas últimas décadas. Acopla um importante sistema universitário e de institutos públicos de pesquisa (USP, UNICAMP, UNESP, CATI e ITAL), dois institutos governamentais de P&D, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás e a Fundação Centro

Tecnológico para a informática. Também a agricultura regional é reconhecida como uma das mais modernas do estado, com participação expressiva na produção de diversas culturas.

Na Região Administrativa de Campinas (Mapa 41), contamos com alguns municípios recentemente emancipados, sendo a maioria de pequeno porte, com características econômicas predominantemente voltadas para a agricultura, onde destacamos os Municípios de Engenheiro Coelho, Holambra, Saltilho, Tuiuti e Vargem; outros com base econômica nas atividades industriais tais como Estiva-Gerbi e Hortolândia, este último atualmente com população acima de 150 mil habitantes. Entendemos que esta diversidade nas características da formação destes municípios poderá conduzir a estudos sobre o quanto estas questões apresentadas influenciaram nos seus atuais estados de desenvolvimento. Neste mapa, identificamos os municípios da região que serão destacados na análise com maior especificidade no prosseguimento desta pesquisa.

MAPA 41 - REGIÃO ADMINISTRATIVA DE CAMPINAS



Conforme o processo contínuo do parcelamento do território paulista, ao longo dos tempos, apresentamos a evolução dos desmembramentos dos municípios que pertencem à Região Administrativa de Campinas, suas origens e datas de emancipações.

SÃO PAULO (1560)

Bragança Paulista (1797)

Vargem (1964) e (1991)

Tuiuti (1991)

Santana de Parnaíba (1625)

Itu (1654)

Piracicaba (1821)

Saltinho (1991).

Jundiaí (1655)

Campinas (1797)

Sumaré (1953)

Hortolândia (1991)

Mogi Mirim (1769)

Mogi-Guaçú (1877)

Estiva-Gerbi (1991)

Artur Nogueira (1948)

Engenheiro Coelho (1991)

Holambra (1991)*

*O Município de Holambra foi originário do desmembramento de quatro municípios: Artur Nogueira, Cosmópolis, Jaguariúna e Santo Antonio de Posse. É de Artur Nogueira que se extraiu a maior parte do território para constituição do município.

Nos gráficos a seguir, apresentaremos dados representativos dos valores do IDH-M e do IPRS destes municípios e dos municípios de origem, obtidos nas Tabelas 25 e 31 respectivamente, de forma que se permita fazer avaliações mais precisas da evolução dos municípios através destes indicadores, comparando-os com o Município de Campinas - sede regional, do Brasil e do Estado de São Paulo.

Na avaliação do **IDH-M** por estes Gráficos (16, 17, 18 e 19), tendo por base os dados da Tabela 25, verificaremos que em todos os parâmetros apresentados todo município, quer de origem, quer originado, tiveram evolução positiva no período, havendo destaque para alguns em detrimento de outros cuja causa deve ser objeto de análise mais detalhada oportunamente tendo em vista a diversidade das economias locais de cada município que respondem diferentemente de acordo com o momento por que passam o estado e o país, neste aspecto ao longo dos tempos.

Na análise do **IDH-M Médio** (Gráfico 16), verificamos que em 1991, todos os municípios, exceto Tuiuti, tinham valores superiores ao do Brasil e valores diversificados em relação ao Estado de São Paulo - apenas Campinas, Piracicaba e Saltinho eram maiores; os demais estavam em patamares inferiores. Após uma década, nos dados do ano 2000, todos cresceram sendo que alguns tiveram crescimentos mais destacados como Campinas, Piracicaba, Saltinho, que já eram superiores ao estado, passam agora a ter a companhia de Mogi-Guaçú, Jaguariúna, Holambra e Bragança Paulista, todos com valores superiores ao estado. Constatamos destas análises, que os demais municípios cresceram diferentemente em relação ao Brasil e ao Estado, embora apresentando resultados de crescimento mais uniforme e aproximando-se aos valores estaduais e superando os valores do Brasil, incluindo Tuiuti.

No parâmetro **Renda** (Gráfico 17), verifica-se que o processo de crescimento é semelhante ao do indicador médio, mostrando que em 1991, todos os municípios tinham valores inferiores ao Estado e ao município de Campinas. Vislumbramos em 2000, alguns municípios que tiveram picos maiores de crescimento em relação ao Estado ao longo deste período, tais como: Holambra e Tuiuti, sendo que Holambra ultrapassou os valores do Estado de São Paulo mas, ainda, todos ficaram em patamares inferiores ao do município de Campinas, destacando que todos, sem exceção de um só, deixaram de crescer neste período,

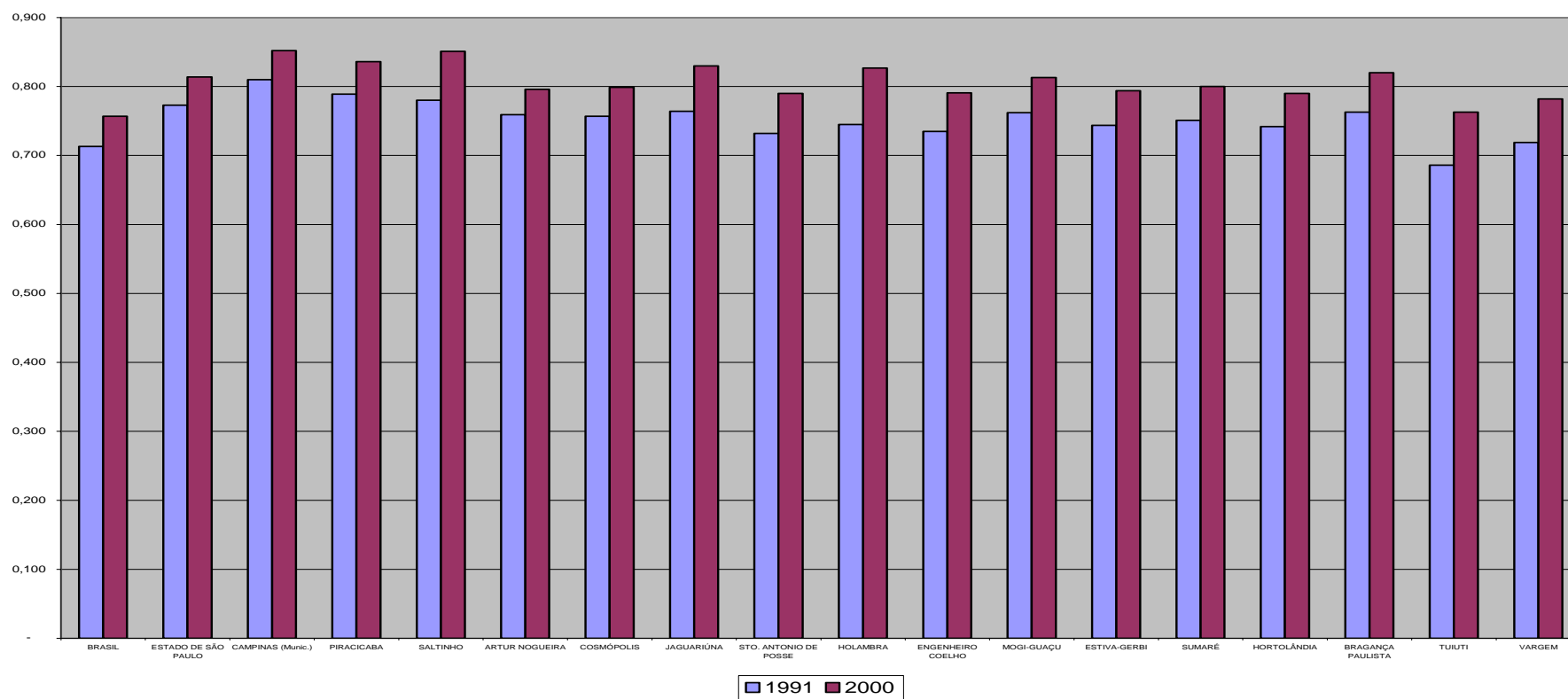
Quanto ao parâmetro **Longevidade** (Gráfico 18), constatamos que os valores são bastante equilibrados, com pequenas variações, tanto em relação ao Estado como

à Campinas. Neste caso, onde vários municípios possuíam valores em 1991 superiores ao Estado e Campinas, destacamos Engenheiro Coelho, Estiva-Gerbi e Vargem. Nos valores auferidos em 2000, constatamos que alguns municípios se destacaram no crescimento deste parâmetro com variação muito superior aos demais, são eles Saltinho, Jaguariúna, Santo Antonio de Posse, Holambra, Mogi-Guaçu e Bragança Paulista.

No último parâmetro – **Escolaridade** (Gráfico 19), havia uma grande disparidade nos valores medidos em 1991 comparativamente ao Estado de São Paulo e entre os municípios, destacando os municípios de Tuiuti e Vargem que possuíam valores muito abaixo do Estado. Em 2000, os valores medidos neste quesito passam a ter crescimento muito expressivo em todos os municípios, todos ultrapassando a escala de 0,8, ou seja classificação de alta escolaridade, inclusive Tuiuti e Vargem que foram um dos que mais cresceram junto a Saltinho, Jaguariúna e Holambra, recuperando-se dos valores anteriores, mas mesmo assim ficando nas últimas colocações.

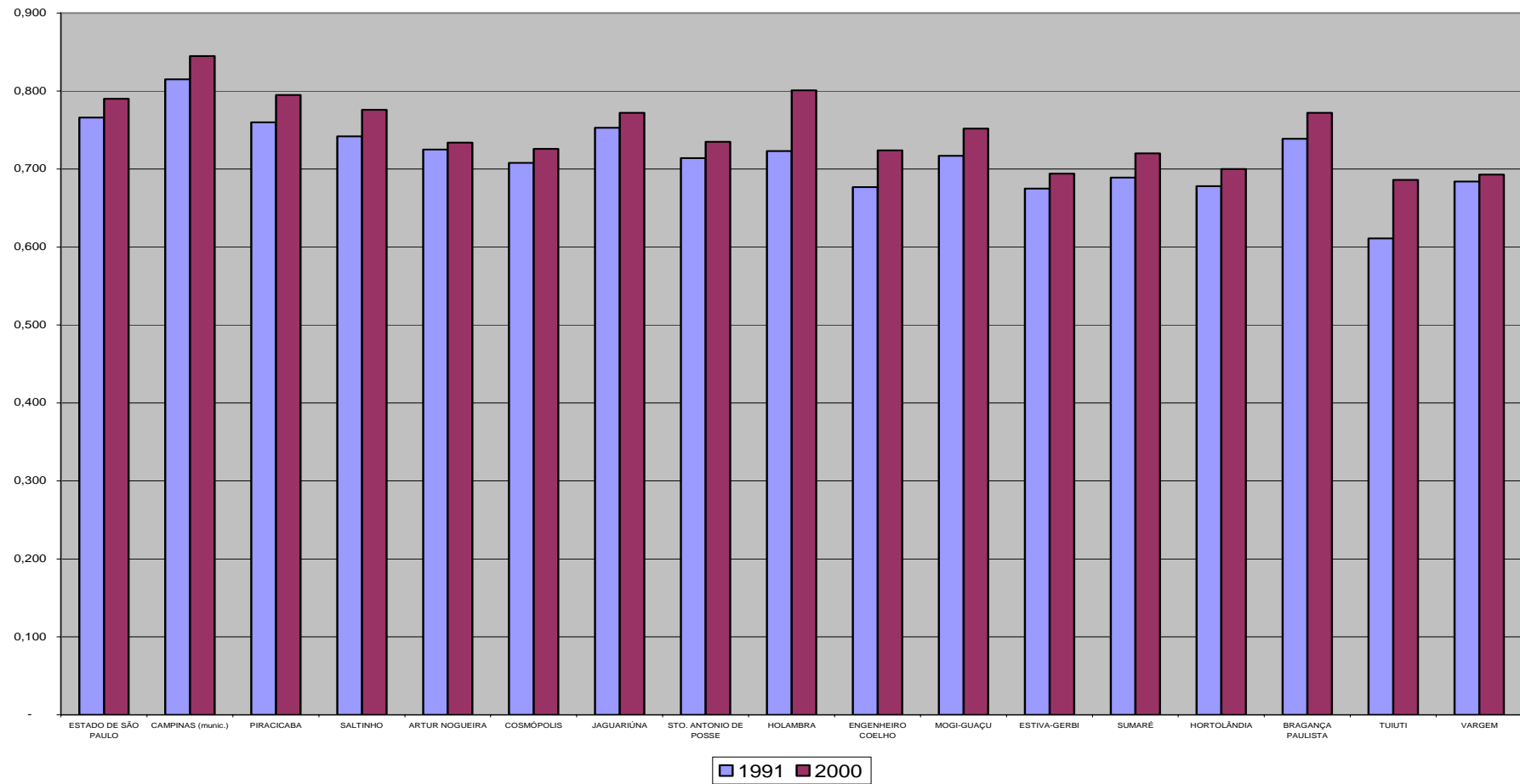
Finalizando esta avaliação, verificamos que todos os municípios da Região de Campinas cresceram significativamente nestes parâmetros, quer em relação aos valores do Brasil e do Estado de São Paulo, quer entre os municípios da região. Ressalta-se a heterogeneidade dos valores auferidos em cada um dos parâmetros, apresentando um ou outro com crescimento mais destacado, certamente em vista da especificidade de cada município.

GRÁFICO 16 - IDH-M: MÉDIO



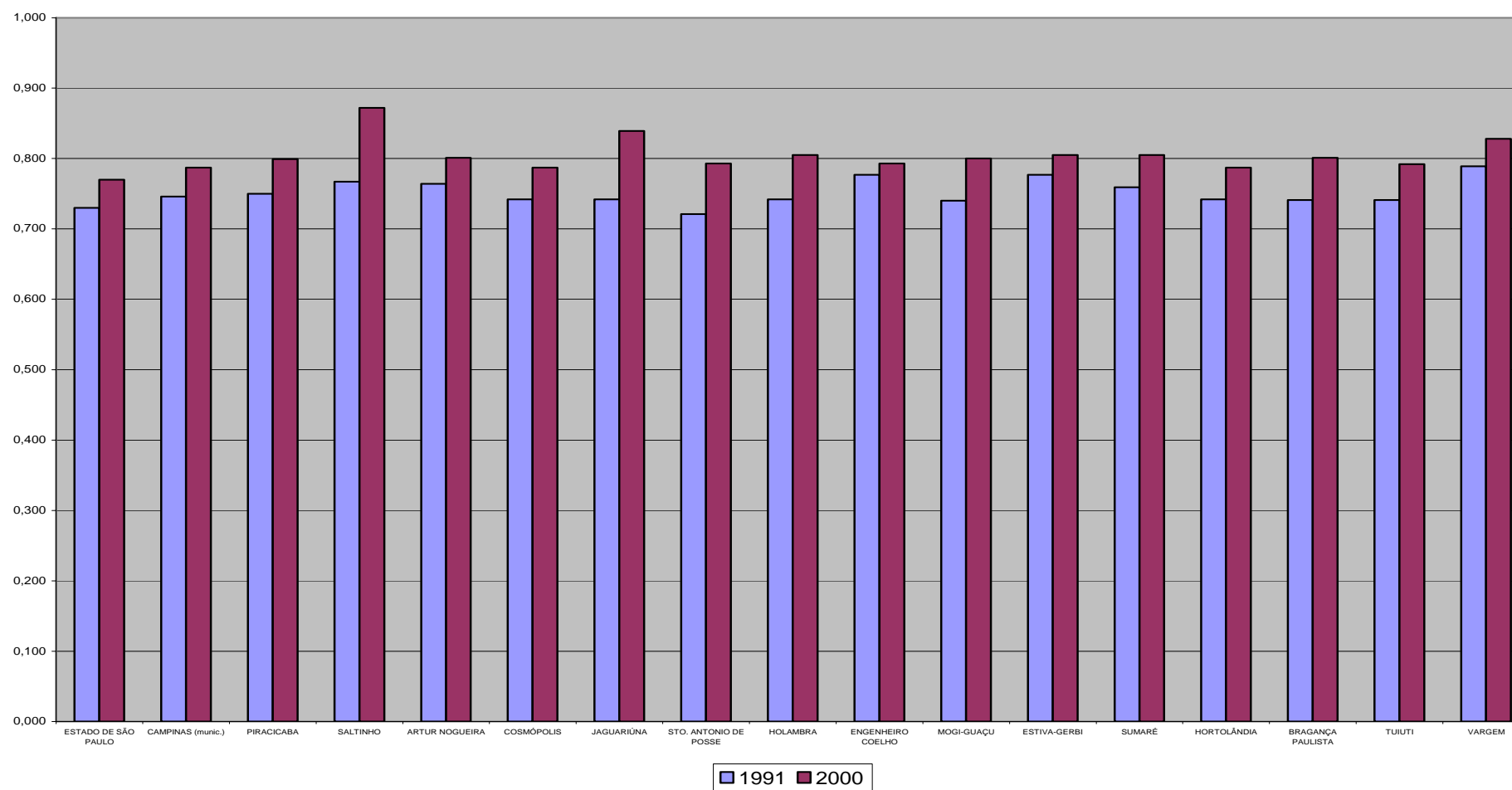
Fonte: Tabela 25 – organizado por Edison Favero

GRÁFICO 17 - IDH-M: RENDA



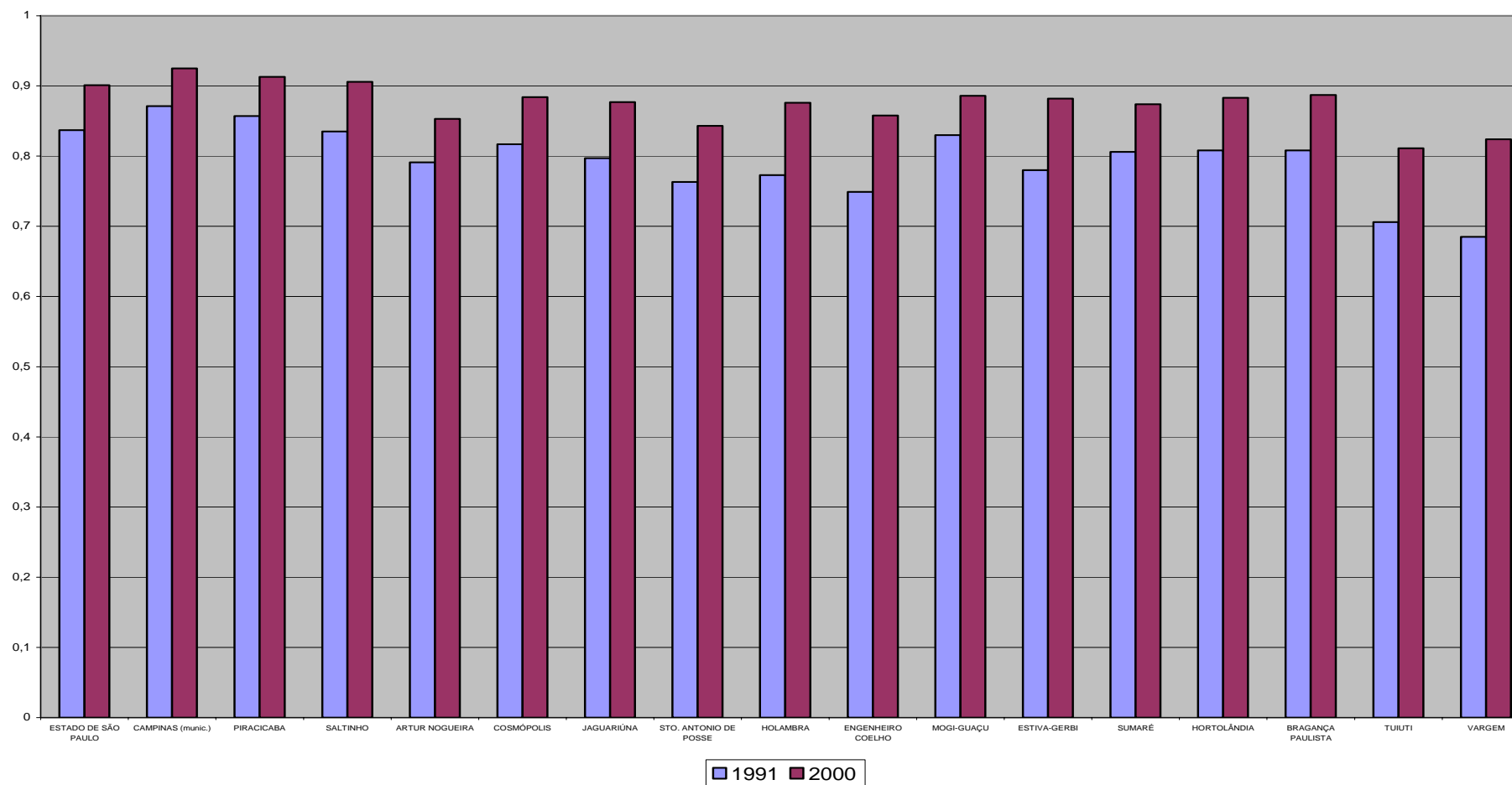
Fonte: Tabela 25 – organizado por Edison Favero

GRÁFICO 18- IDH-M: LONGEVIDADE



Fonte: Tabela 25 - organizado por Edison Favero

GRÁFICO 19 - IDH-M: ESCOLARIDADE



Fonte: Tabela 25 - organizado por Edison Favero

Quanto a análise do indicador **IPRS**, através dos Gráficos 20, 21 e 22, construídos a partir dos dados da Tabela 31, segue o critério adotado semelhante ao IDH_M, onde buscamos reconhecer o processo de crescimento dos municípios paulistas através dos parâmetros **Riqueza, Longevidade e Escolaridade**, estabelecendo comparativo destes valores auferidos com o do Estado de São Paulo e o Município de Campinas. Este indicador recentemente implantado no Estado de São Paulo carece de valores dos municípios emancipados a partir de 1993 nos parâmetros Riqueza e Escolaridade, tendo em vista que estavam englobados em seus municípios de origem.

No parâmetro **Riqueza** (Gráfico 20), verifica-se um crescimento expressivo no período de 92 para 97 em praticamente todos os municípios de origem, com exceção a Cosmópolis que teve crescimento pequeno. Destaca-se neste período o crescimento positivo dos municípios de Jaguariúna, Santo Antonio de Posse, Mogi-Guaçu, Piracicaba e Bragança Paulista. No período seguinte (97 a 2000), constata-se uma diversidade de crescimento entre os municípios, agora incluindo os emancipados; alguns municípios tiveram pouco ou quase nenhum crescimento tal como o Estado de São Paulo, são eles: Campinas, Sumaré, Hortolândia e Piracicaba, municípios com predominância de suas economias calcadas nas atividades industriais; outros como Santo Antonio de Posse, Holambra e Tuiuti nas atividades agrícolas; constatamos que alguns tiveram queda nos valores, tais como Artur Nogueira, Cosmópolis e Saltinho, municípios com forte dependência da cultura da cana-de-açúcar e laranja e Estiva-Gerbi com economia dependente da indústria cerâmica. O único município que teve crescimento expressivo na região foi Jaguariúna, certamente justificado pelo fato de que neste período, promoveu-se a instalação de várias indústrias produtoras de artigos de grande valor agregado tais como a Compaq, Motorola e Cervejaria Antarctica Paulista, dentre outras.

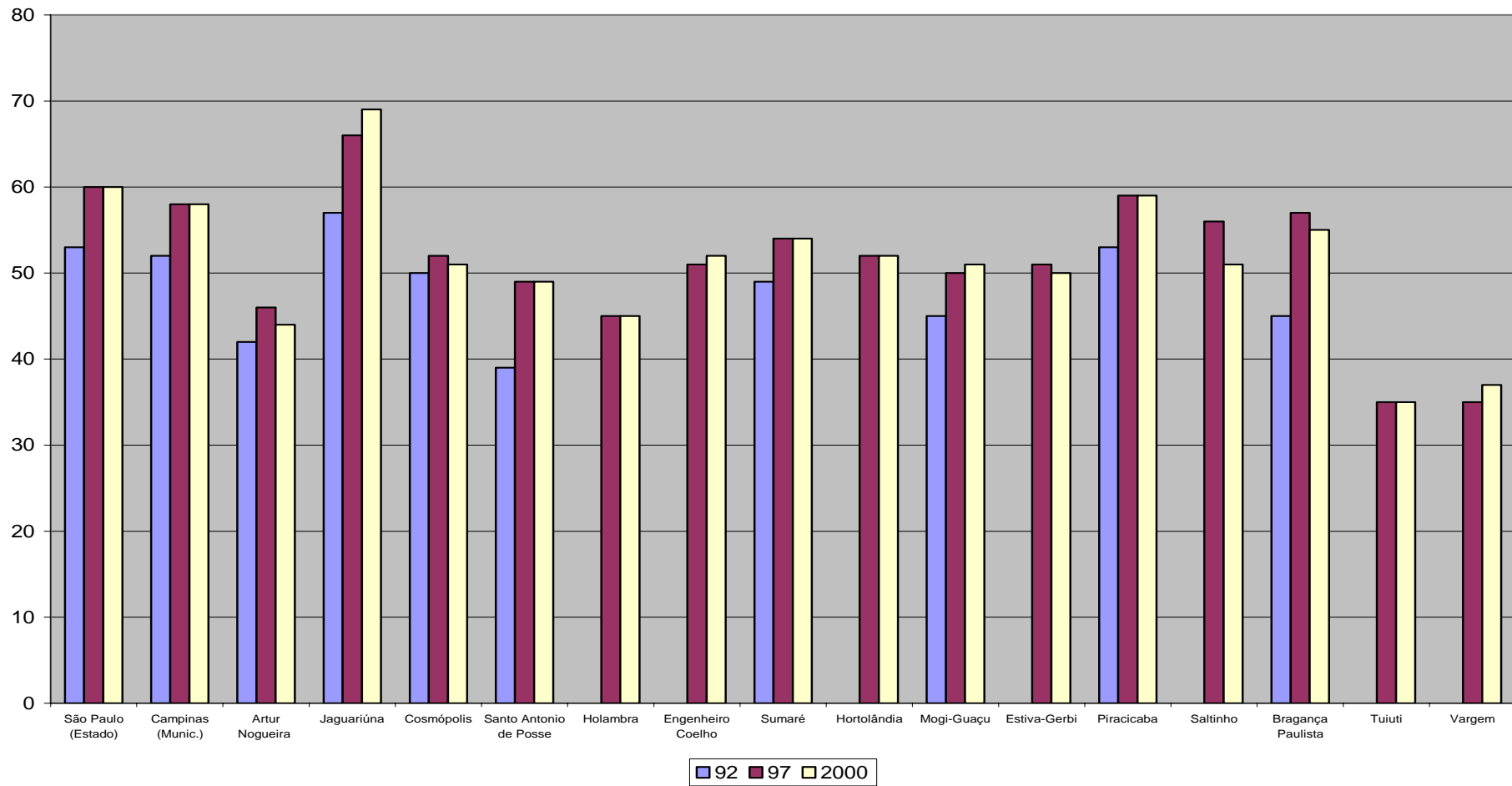
Outro parâmetro deste indicador, a **Longevidade** (Gráfico 21), apresentou-se de forma bastante satisfatória quanto aos valores registrados. Em praticamente todos os municípios houve crescimento, exceto no município de Saltinho que no período de 93/95 a 97/99 não houve crescimento algum e no período 99/01 houve queda dos

valores. Os maiores destaques neste parâmetro ficaram por conta dos municípios de Artur Nogueira, Jaguariúna, Engenheiro Coelho, Tuiuti e o município de Estiva-Gerbi que apresentaram forte crescimento dos valores superando os patamares do Estado e de Campinas. Os demais municípios tiveram crescimento progressivo pequeno semelhante ao do Estado e de Campinas, permanecendo nos mesmos níveis.

O último parâmetro, a **Escolaridade** (Gráfico 22), constata-se o forte crescimento em todos os municípios. O destaque maior está no período de 96 a 2000 onde a diferença de valores foi maior que no período anterior. Esta constatação certamente se justifica pelo fato da implantação, partir de 1996 do Fundef. Constatamos três municípios que se destacaram neste parâmetro, Jaguariúna, Mogi-Guaçu, Piracicaba e Saltinho que ultrapassaram os valores do Estado e de Campinas.

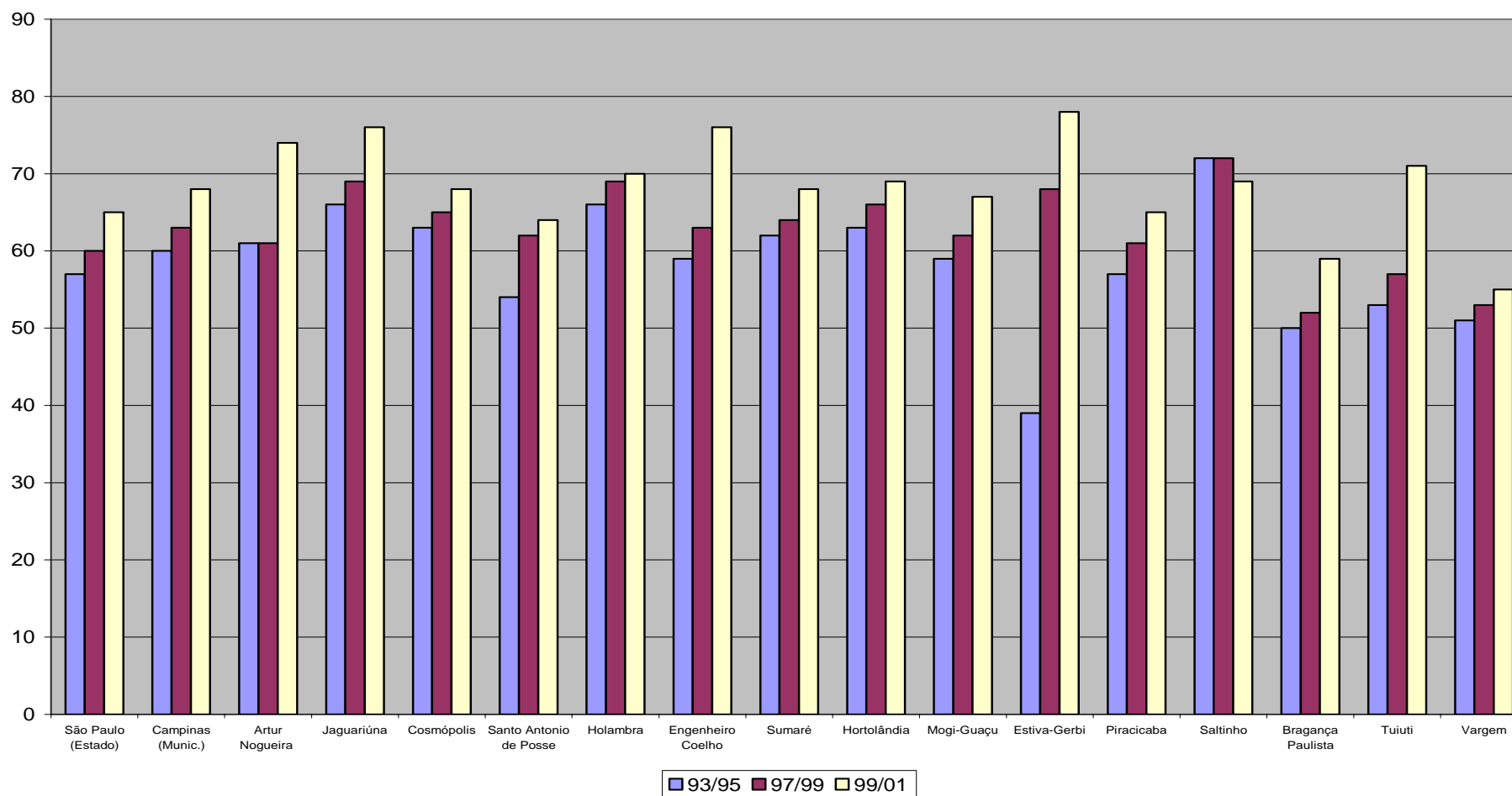
Fica claro, por este indicador, que os valores registrados mostram o forte crescimento que ocorreu em todos os municípios paulistas, em especial os da Região de Campinas, mesmo constatando que neste período analisado o Brasil e em especial o Estado de São Paulo se ressentiu dos fortes impactos por que passou nossa economia na década de 90, provocados pelo novo plano econômico e das crises financeiras e beligerantes externas ao país, ocorridas em países do norte-europeu, asiáticos e centro-americano.

GRÁFICO 20 – IPRS: RIQUEZA



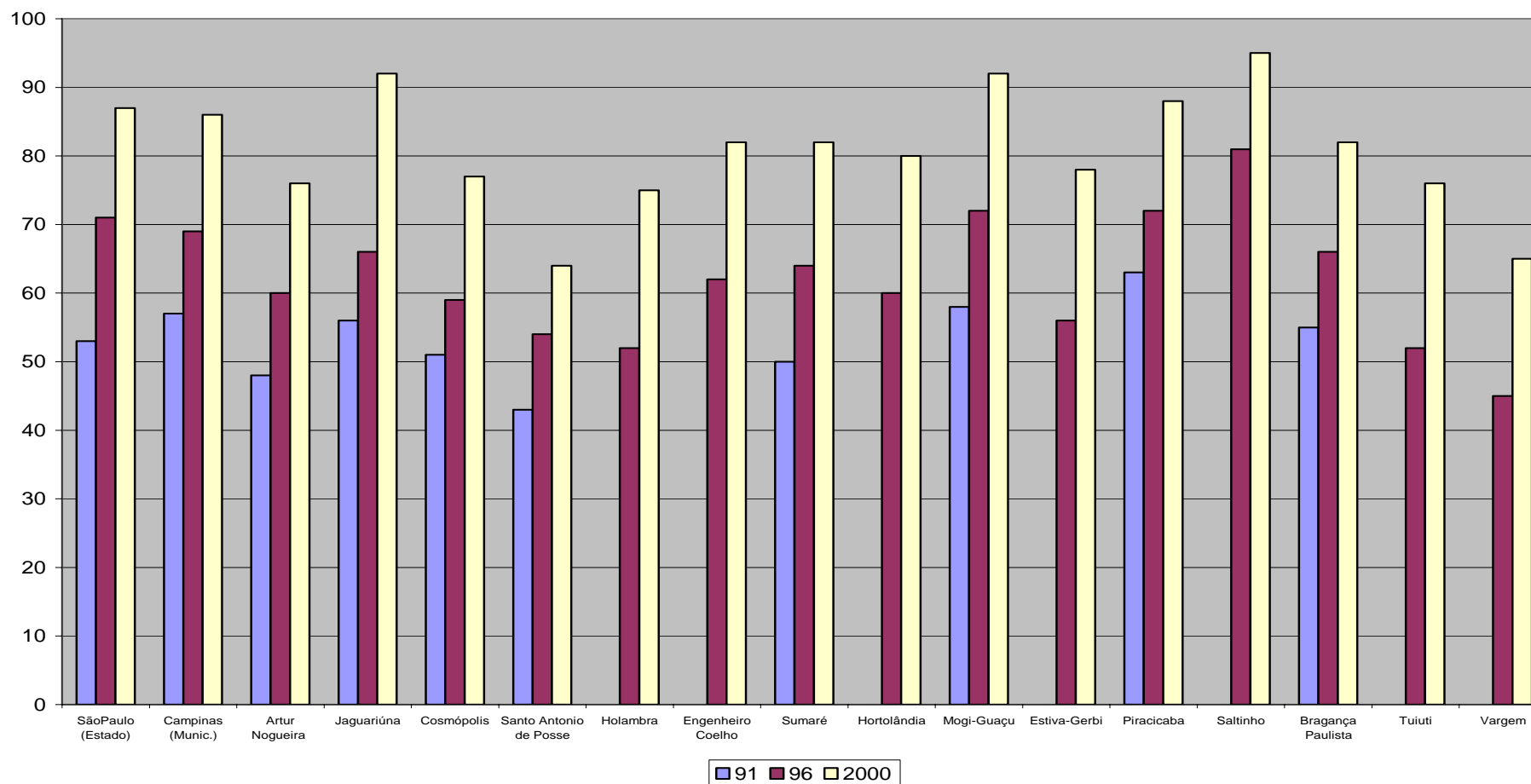
Fonte: Tabela 31 - organizado por Edison Favero

GRÁFICO 21 – IPRS: LONGEVIDADE



Fonte: Tabela 31 – organizado por Edison Favero

GRÁFICO 22 – IPRS: ESCOLARIDADE



Fonte: Tabela 31 – organizado por Edison Favero

Complementando esta parte da tese, apresentaremos separadamente um breve histórico de cada município da Região Administrativa de Campinas, recentemente emancipados, acompanhados de dados locais e dos respectivos gráficos do IDH-M e do IPRS representativos do processo de evolução destes municípios, possibilitando a comparação com o Brasil, Estado de São Paulo, ao Município de Campinas e ao(s) seu(s) município(s) de origem. Ao final desta parte apresentaremos o resultado de nossa análise.

A. ENGENHEIRO COELHO

Histórico: O atual município de Engenheiro Coelho, antigo povoado de Guaiquica, fazia parte da fazenda do mesmo nome, de propriedade de Júlio Cardoso de Moraes. Os primeiros imigrantes Theóphilo e Pedro Hereman chegaram da Bélgica, em 1891, e instalaram-se no bairro dos Felipes, adquirindo a fazenda e rebatizando de São Pedro em 1901. No ano de 1891, também foi instalada a Usina Ester por iniciativa de Artur Nogueira e companhia. Para escoar a produção da usina e dos produtos agrícolas ali gerados, foi implantada a Estrada de Ferro Funilense. Em 1912, para ver a produção de sua fazenda ser escoada, Pedro Hereman autorizou a construção de uma estação e a supervisão da obra foi entregue ao engenheiro José Luiz Coelho, que influenciou a escolha do nome do povoado, Engenheiro Coelho.

Seu acelerado desenvolvimento permitiu transformar-se em Distrito pela Lei n^o 2.343 de 14/05/1980, com sede no bairro de mesmo nome, município de Artur Nogueira, e território desmembrado deste município. Após 11 anos, foi elevado à categoria de município pela Lei n^o 7.664 de 30/12/1991.

Caracterização do Território:

Área: 110,10 Km²

Densidade Demográfica: 91,10 hab/ Km²

Altitude da Sede: 655 m

Distância à Capital: 131,80 Km

Microrregião: Mogi Mirim

Mesorregião: Campinas

Demografia:

	1991	2000
População total	6.501	10.033
Urbana	1.683	7.009
Rural	4.818	3.024
Taxa de urbanização	25,89%	69,86%

No período 1991-2000, a população de Engenheiro Coelho teve uma taxa média de crescimento de 5,13%, passando de 6.501 em 1991 para 10.033 em 2000. No Brasil, na década de 90, a taxa média de crescimento anual foi de 1,4% e no Estado de São Paulo de 1,55%.

A taxa de urbanização cresceu 169,85%, passando de 25,89% em 1991 para 69,86% em 2000. No Estado de São Paulo, a taxa de urbanização da população seguiu uma tendência crescente, elevando-se de 44,1% em 1940 para 80,3% em 1970. Nas duas últimas décadas, este comportamento persistiu com a taxa de urbanização paulista atingindo 93,1% em 1996.

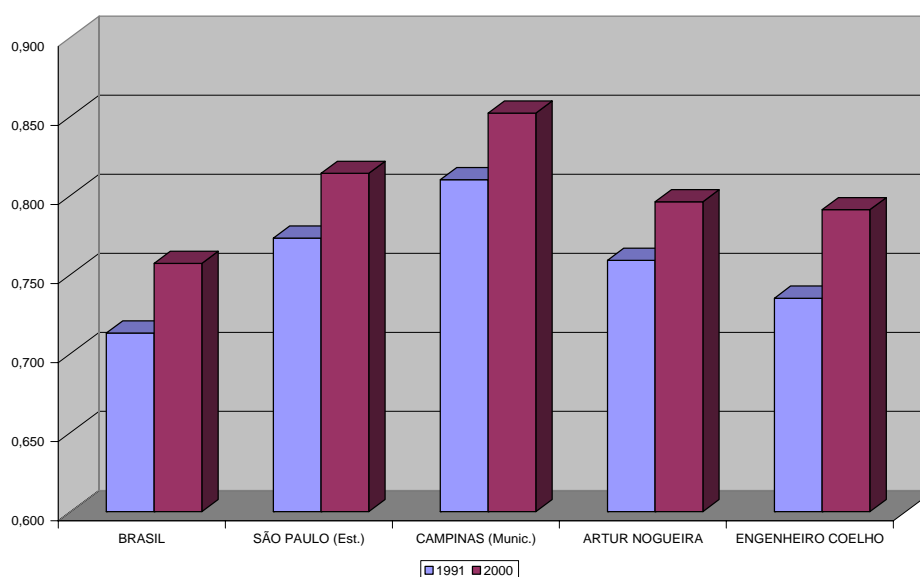
GRÁFICO 23 – IDH-M: MÉDIO

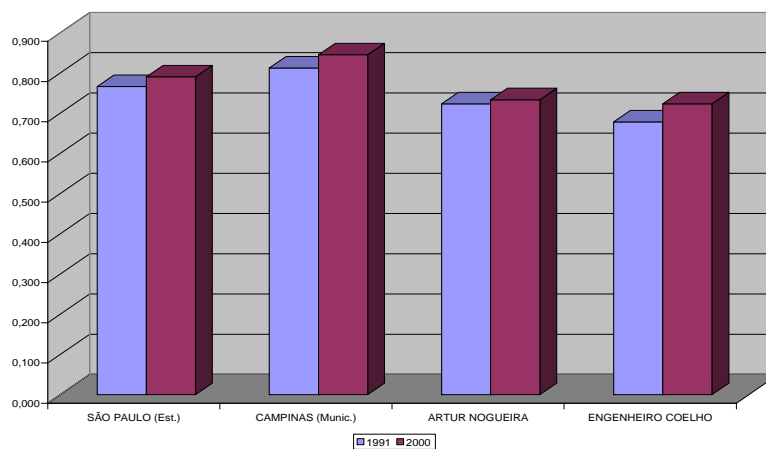
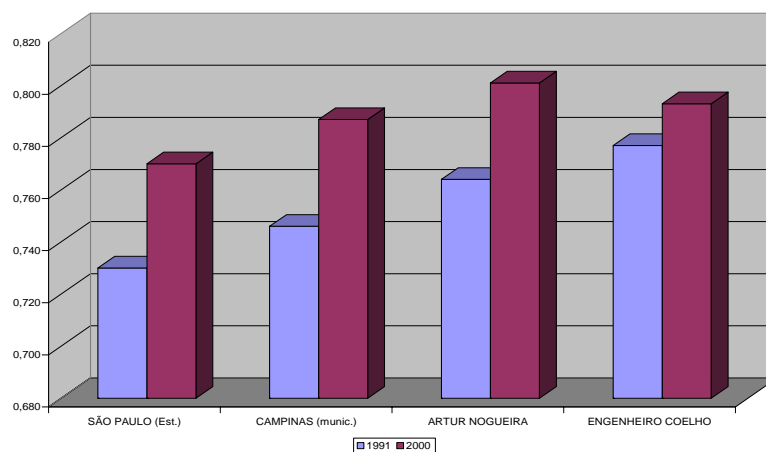
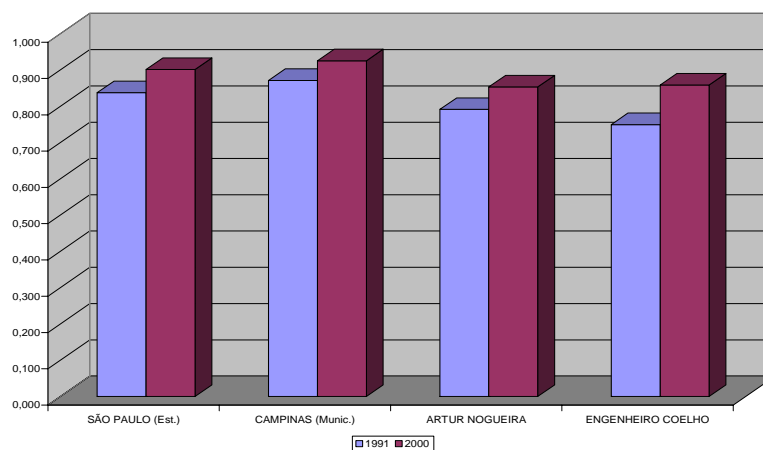
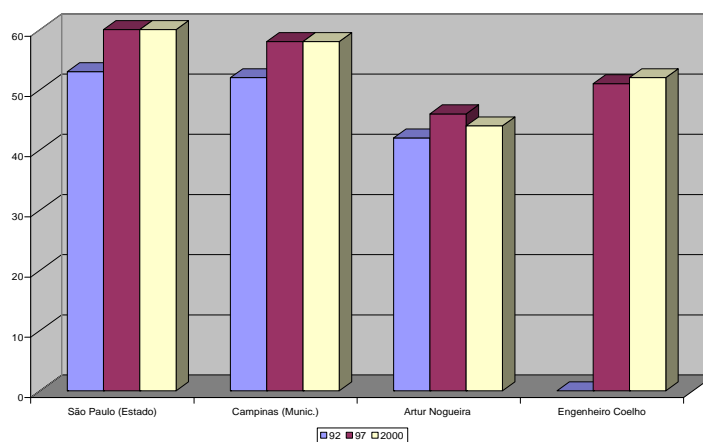
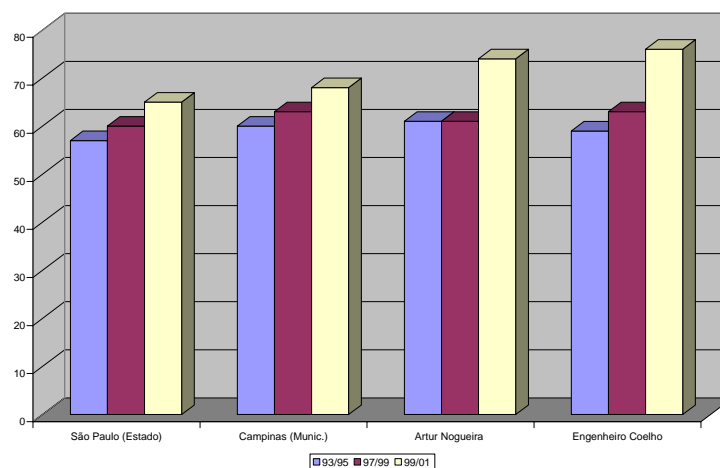
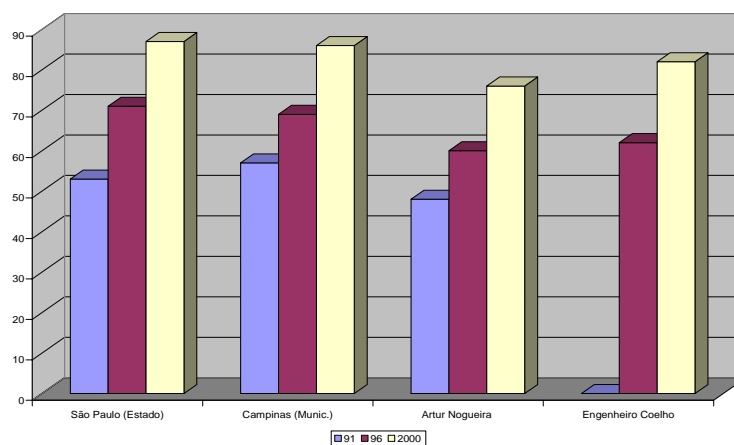
GRÁFICO 24 - IDH-M: RENDA**GRÁFICO 25 - IDH-M: LONGEVIDADE****GRÁFICO 26 - IDH-M: ESCOLARIDADE**

GRÁFICO 27 – IPRS: RIQUEZA**GRÁFICO 28 – IPRS: LONGEVIDADE****GRÁFICO 29 – IPRS: ESCOLARIDADE**

B. ESTIVA-GERBI

Histórico: Estiva-Gerbi passou à categoria de Distrito pela Lei nº 3.198 de 23/12/1981, com sede no bairro da Estiva, município de Mogi-Guaçu, e território do distrito sede deste município. Sua autonomia política foi decretada pela Lei nº 7.664 de 30/12/1991, quando foi elevado a município.

Caracterização do Território:

Área: 73,90 Km²

Densidade Demográfica: 119,90 hab/ Km²

Altitude da Sede: 590 m

Distância à Capital: 145,40 Km

Microrregião: Mogi Mirim

Mesorregião: Campinas

Demografia:

	1991	2000
População total	6.662	8.856
Urbana	5.656	7.642
Rural	1.006	1.214
Taxa de urbanização	84,90%	86,29%

No período 1991-2000, a população de Estiva-Gerbi teve uma taxa média de crescimento anual de 3,34%, passando de 6.662 em 1991 para 8.856 em 2000. No Brasil, na década de 90, a taxa média de crescimento anual foi de 1,4% e no Estado de São Paulo de 1,55%.

A taxa de urbanização cresceu 1,64%, passando de 84,90% em 1991 para 86,29% em 2000. No Estado de São Paulo, a taxa de urbanização da população seguiu uma tendência crescente, elevando-se de 44,1% em 1940 para 80,3% em 1970. Nas duas últimas décadas, este comportamento persistiu com a taxa de urbanização paulista atingindo 93,1% em 1996.

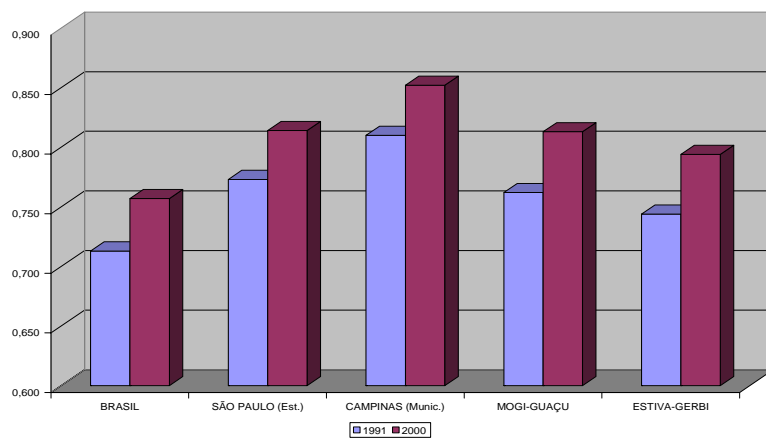
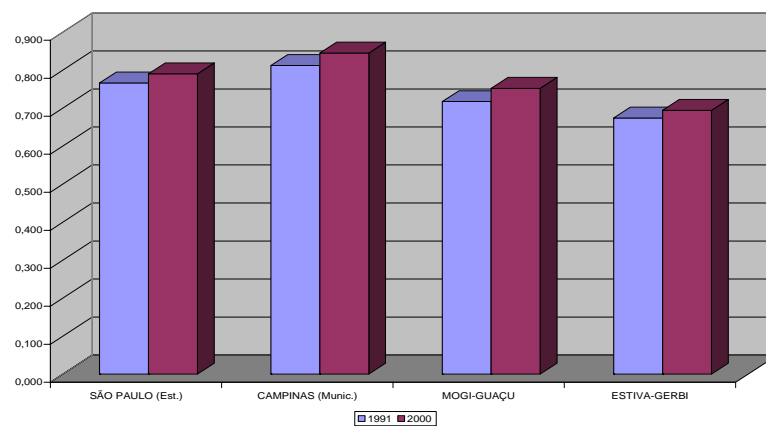
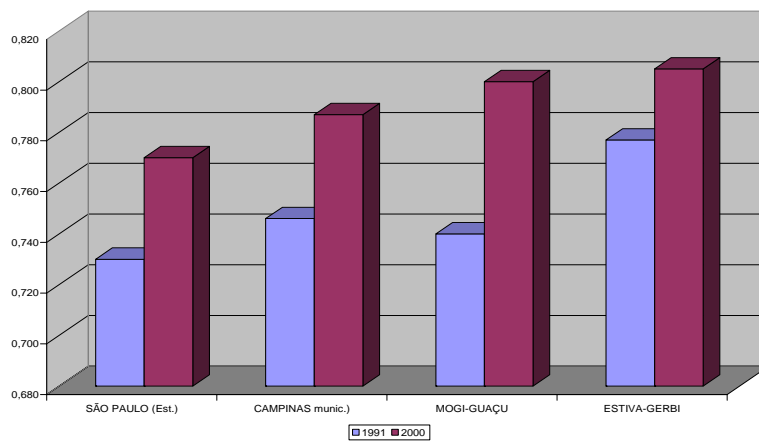
GRÁFICO 30 - IDH-M: MÉDIO**GRÁFICO 31 - IDH-M: RENDA****GRÁFICO 32 - IDH-M: LONGEVIDADE**

GRÁFICO 33 - IDH-M: ESCOLARIDADE

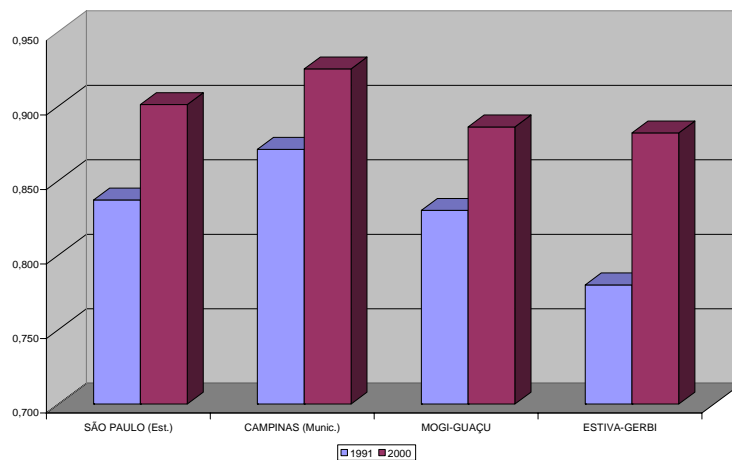


GRÁFICO 34 - IPRS: RIQUEZA

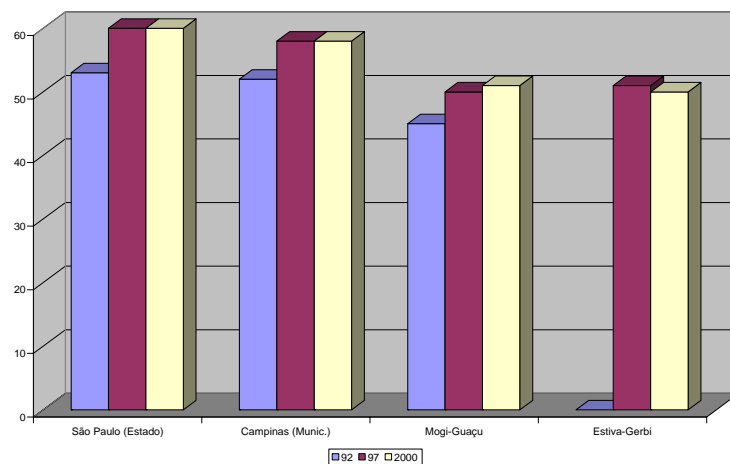


GRÁFICO 35 - IPRS: LONGEVIDADE

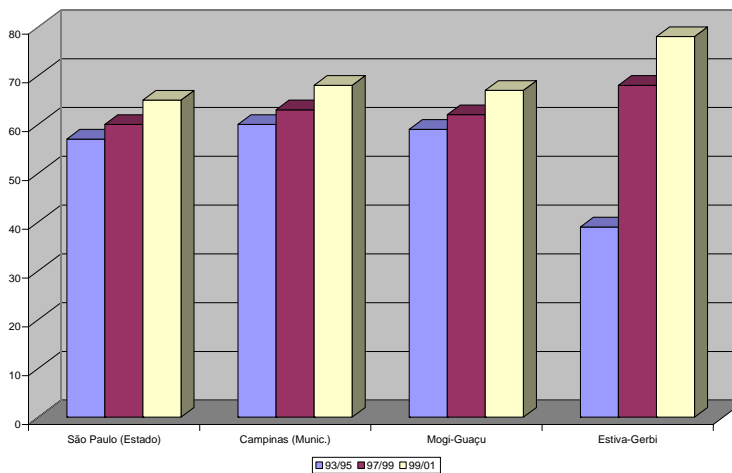
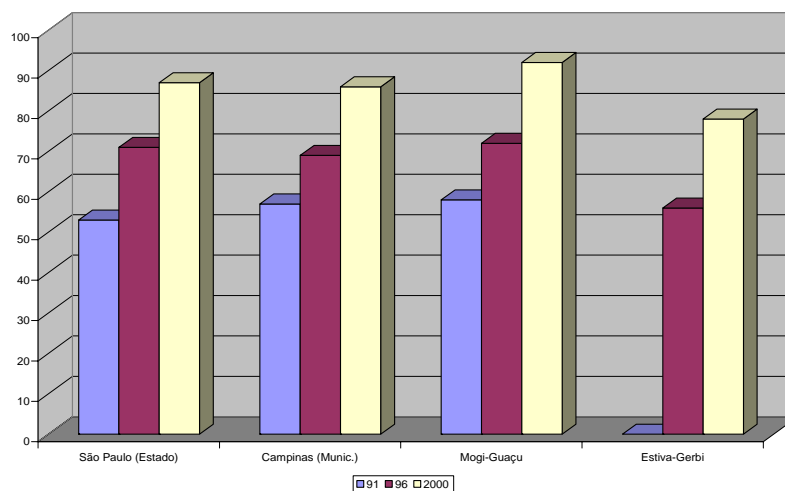


GRÁFICO 36 – IPRS: ESCOLARIDADE

C. HOLAMBRA

Histórico: O atual município de Holambra começou com a chegada dos primeiros imigrantes holandeses em 5 de junho de 1948. A Associação dos Lavradores e Horticultores Católicos da Holambra promovia a imigração dos agricultores e enviou ao Brasil uma comissão para idealizar um projeto de fundação de um núcleo de imigração coletiva. Foi firmado, então, um acordo entre a Holanda e o Brasil e a parte brasileira se comprometia em conceder empréstimos para a aquisição da terra onde seria instalada a colônia.

A Fazenda Ribeirão, que pertencia ao Frigorífico Armour, foi comprada e o nome Holambra foi escolhido pelos imigrantes, representando a filosofia da união entre brasileiros e holandeses, Holanda-América-Brasil, e objetivando a integração econômica, cultural e social do homem do campo.

A Holanda, por sua vez, enviou ao núcleo do Brasil gado, máquinas e outros materiais necessários para o empreendimento. Iniciou-se um trabalho árduo com a construção de casas de pau-a-pique, abertura da mata e preparação da terra para os pastos.

Nesse início, as primeiras fontes econômicas advinham do gado leiteiro, mas em pouco tempo vieram as doenças e o gado foi dizimado. As intenções voltaram-se, então, para a agricultura, mas houve problemas porque os holandeses desconheciam as técnicas de plantio locais, as condições do clima e do solo e, por conta da compra do adubo importado a preços elevados, a situação financeira da colônia tornou-se crítica. Nesse período, vários colonos se desligaram da colônia e migraram para o sul do país.

Para melhorar a situação, os agricultores que ficaram elaboraram o Plano Vinte Hectares, no qual se propunha a divisão da Fazenda Ribeirão em sítios com exploração diversificada. Com essa diversificação a colônia foi se estabilizando, uma vez que a produção era processada e comercializada pela Cooperativa Agropecuária Holambra, como a fabricação de toneladas de queijos, o abate de aves, a fabricação de ração, de café moído e outros, e o aprimoramento das técnicas.

As sementes de gladiolos chegaram entre 1958 e 1965 e, com elas, muitos imigrantes holandeses com mais recursos que seus precursores. Todas as culturas em Holambra tiveram seu período de glória, principalmente as culturas de flores e plantas ornamentais, que proporcionaram à comunidade um grande crescimento econômico nesse segmento, principalmente entre 1966 e 1980.

Com esse desenvolvimento, Holambra finalmente tornou-se município pela Lei nº 7.664 de 30/12/1991, com território desmembrado dos municípios de Artur Nogueira, Cosmópolis, Jaguariúna e Santo Antônio de Posse.

Caracterização do Território:

Área: 64,40 Km²

Densidade Demográfica: 112,30 hab/ Km²

Altitude da Sede: 650m

Distância à Capital: 110,40 Km

Microrregião: Campinas

Mesorregião: Campinas

Demografia:

	1991	2000
População total	5.531	7.211
Urbana	859	3.938
Rural	4.672	3.273
Taxa de urbanização	15,53%	54,61%

No período 1991-2000, a população de Holambra teve uma taxa média de crescimento anual de 3,11%, passando de 5.531 em 1991 para 7.211 em 2000. No Brasil, na década de 90, a taxa média de crescimento anual foi de 1,4% e no Estado de São Paulo de 1,55%

A taxa de urbanização cresceu 251,63%, passando de 15,53% em 1991 para 54,61% em 2000. No Estado de São Paulo, a taxa de urbanização da população seguiu uma tendência crescente, elevando-se de 44,1% em 1940 para 80,3% em 1970. Nas duas últimas décadas, este comportamento persistiu com a taxa de urbanização paulista atingindo 93,1% em 1996.

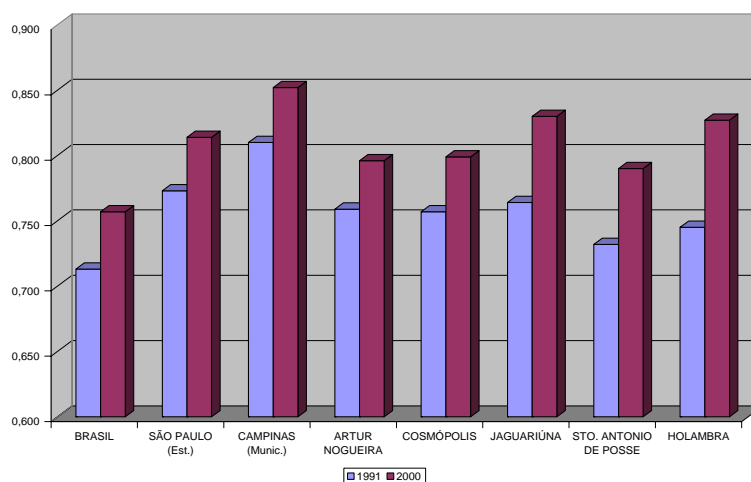
GRÁFICO 37 – IDH-M: MÉDIO

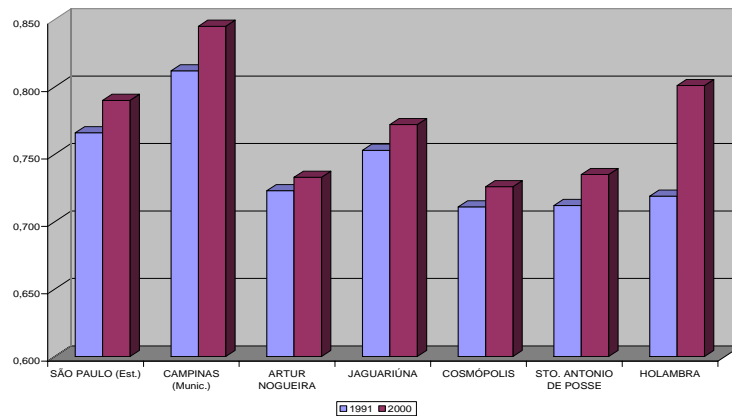
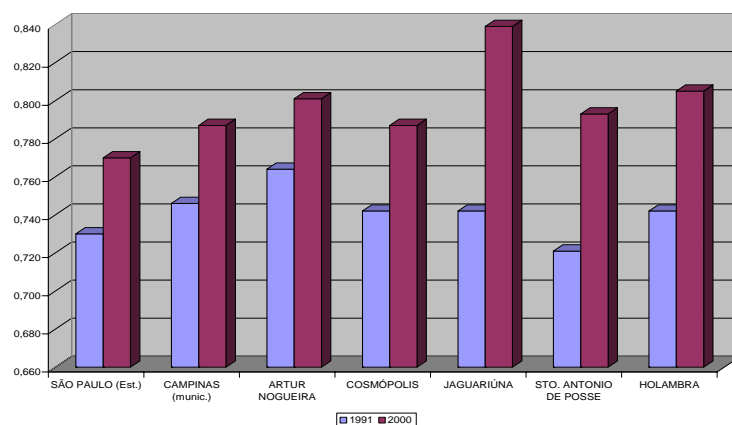
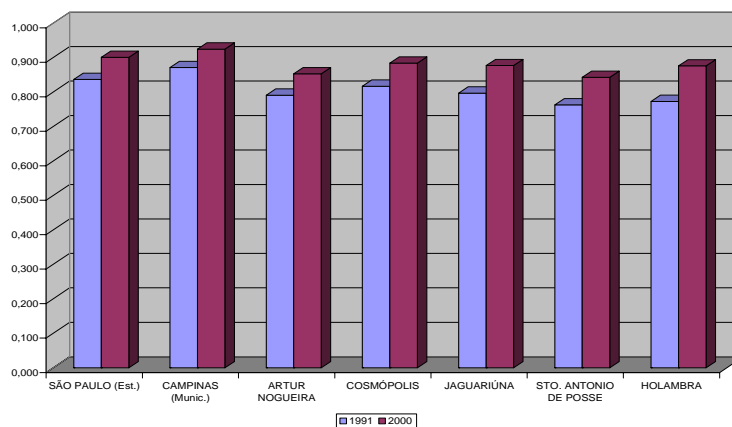
GRÁFICO 38 – IDH-M: RENDA**GRÁFICO 39 - IDH-M: LONGEVIDADE****GRÁFICO 40 - IDH-M: ESCOLARIDADE**

GRÁFICO 41 – IPRS: RIQUEZA

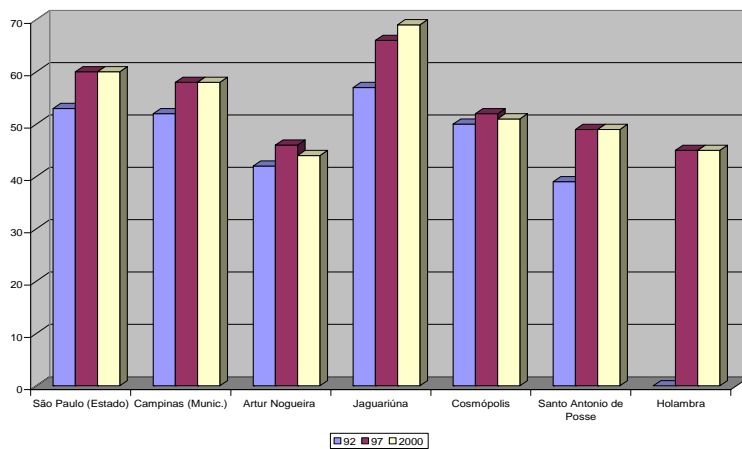


GRÁFICO 42 – IPRS: LONGEVIDADE

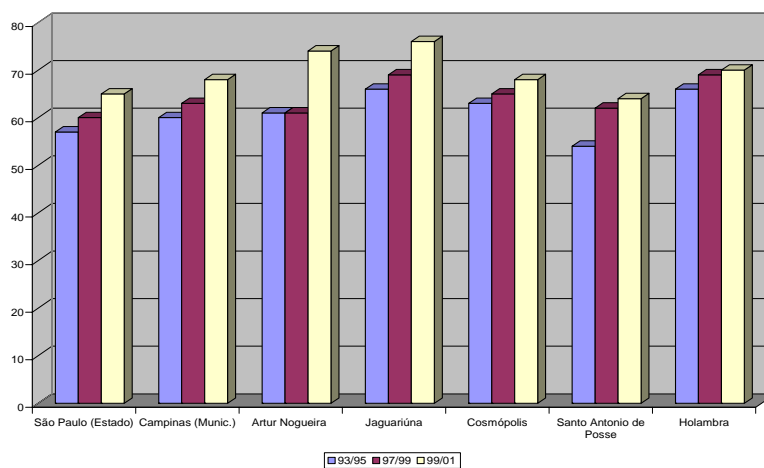
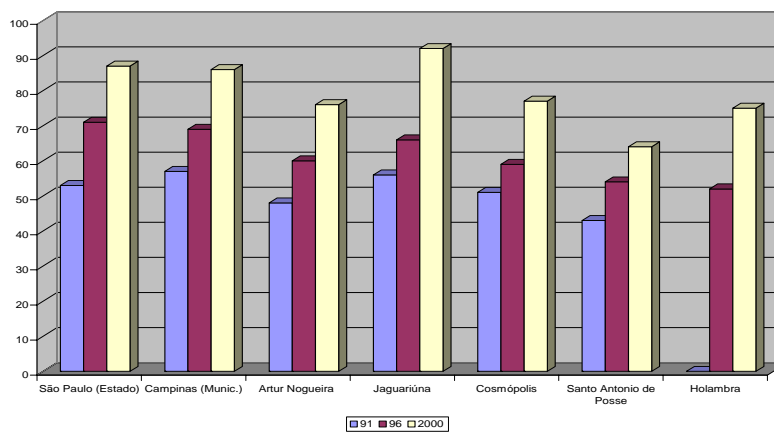


GRÁFICO 43 – IPRS: ESCOLARIDADE



D. HORTOLÂNDIA

Histórico: A história das terras do hoje município de Hortolândia encontra-se vinculada ao povoado de Jacuba, localizado no município de Sumaré, e data aproximadamente do fim do século XVIII e início do século XIX. A beleza do local atraiu compradores para as terras vizinhas ao córrego do local. Os novos moradores fixaram ali suas residências e iniciaram o trato da terra para lavouras de café e de algodão, dando início a um pequeno povoado que por volta de 1860 transformou-se no Bairro do Jacuba, do tupi-guarani, y-acub, “água quente”.

Foi elevado a Distrito pela Lei nº 2.456 de 30/12/1953, com sede no povoado de Jacuba, município de Sumaré, e território desmembrado deste município. Em 1958, Jacuba teve seu nome alterado, em virtude da existência de outra cidade com o mesmo nome, para Hortolândia uma vez que encontrava próxima ao Horto Florestal da antiga Ferrovia Paulista S.A. – FEPASA. Passado quase 40 anos, teve sua autonomia política decretada pela Lei nº 7.664 de 30/12/1991.

Caracterização do Território:

Área: 62,40 Km²

Densidade Demográfica: 2.430,60 hab/ Km²

Altitude da Sede: 587 m

Distância à Capital: 97,10 Km

Microrregião: Campinas

Mesorregião: Campinas

Demografia:

	1991	2000
População total	89.569	152.523
Urbana	89.318	152.523
Rural	251	0
Taxa de urbanização	99,72%	100,00%

No período 1991-2000, a população de Hortolândia teve uma taxa média de urbanização anual de 6,33%, passando de 89.569 em 1991 para 152.523 em 2000. No Brasil, na década de 90, a taxa média de crescimento anual foi de 1,4% e no Estado de São Paulo de 1,55%

A taxa de urbanização cresceu 0,28%, passando de 99,72% em 1991 para 100,00% em 2000. No Estado de São Paulo, a taxa de urbanização da população seguiu uma tendência crescente, elevando-se de 44,1% em 1940 para 80,3% em 1970. Nas duas últimas décadas, este comportamento persistiu com a taxa de urbanização paulista atingindo 93,1% em 1996.

GRÁFICO 44 – IDH-M: MÉDIO

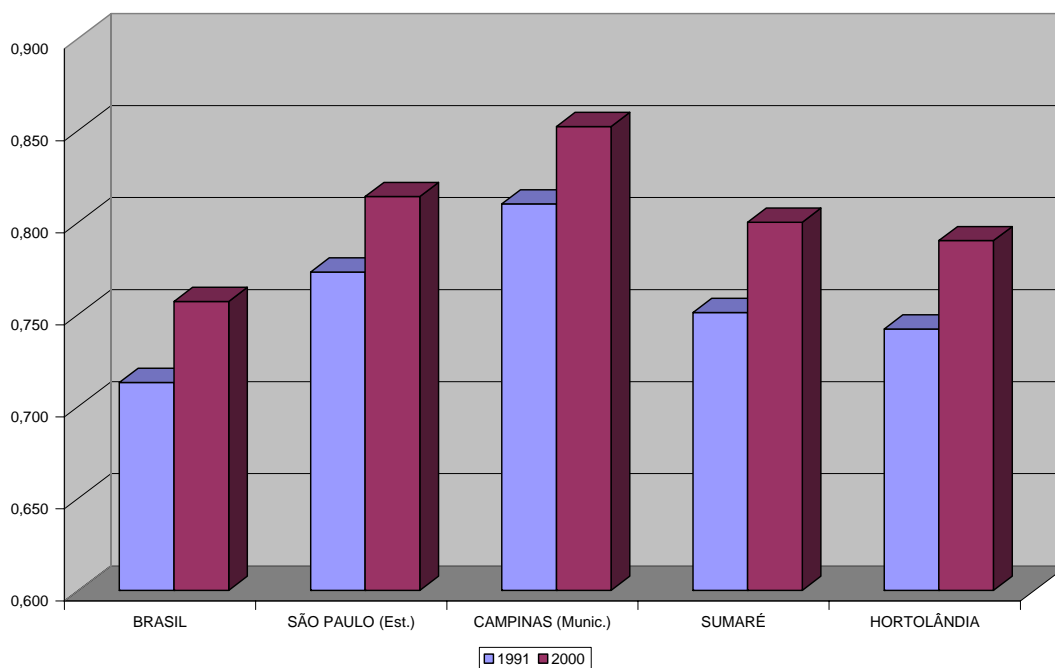


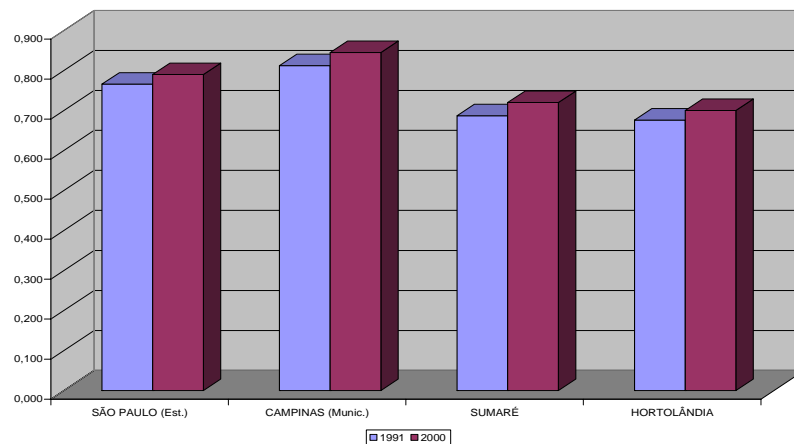
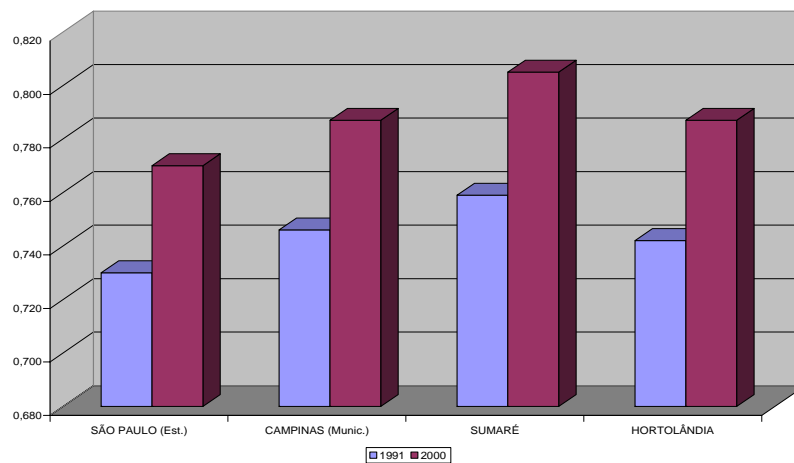
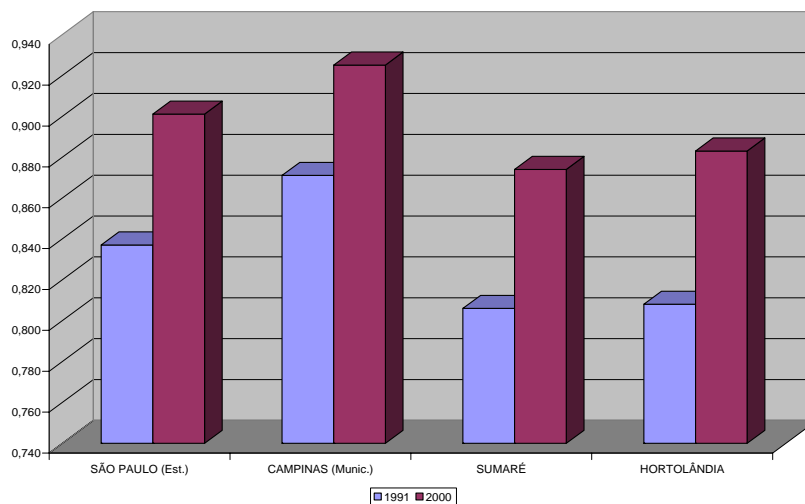
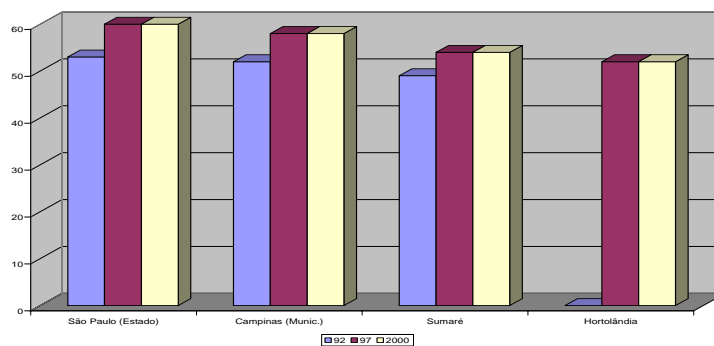
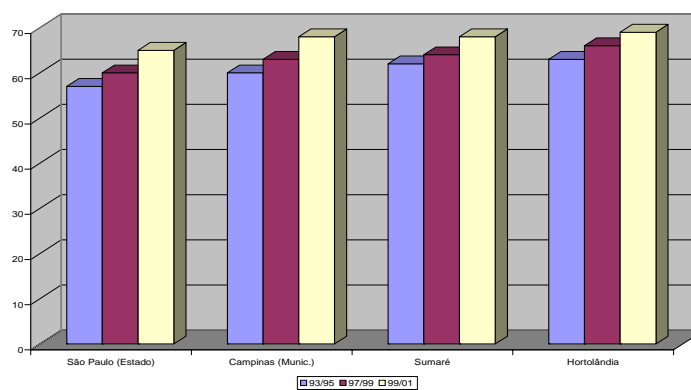
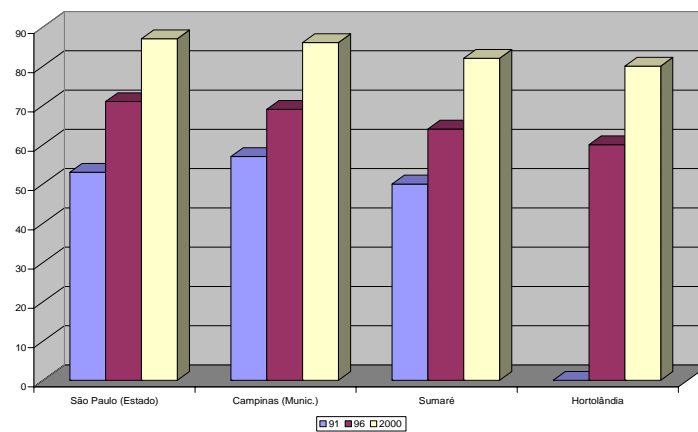
GRÁFICO 45 – IDH-M: RENDA**GRÁFICO 46 – IDH-M: LONGEVIDADE****GRÁFICO 47 – IDH-M: ESCOLARIDADE**

GRÁFICO 48 – IPRS: RIQUEZA**GRÁFICO 49 – IPRS: LONGEVIDADE****GRÁFICO 50 – IPRS: ESCOLARIDADE**

E. SALTINHO

Histórico: O atual município de Saltinho passou a Distrito pela Lei nº 1886 de 08/12/1922, com sede no povoado de mesmo nome, em terras do município de Piracicaba. Em 1929, através da Lei nº 2.385 de 13/12/1929, foi transferido para o município de Rio das Pedras. Em 1938, através do Decreto nº 9.775 de 30/11/1938 – o mesmo distrito voltou a pertencer ao município de Piracicaba, permanecendo nessa condição até 1991, quando pela Lei nº 7.664 de 30/12/1991, finalmente obteve sua autonomia político-administrativo, tornando-se município.

Caracterização do Território:

Área: 99,20 Km²

Densidade Demográfica: 58,20 hab/ Km²

Altitude da Sede: 595 m

Distância à Capital: 131,80 Km

Microrregião: Piracicaba

Mesorregião: Piracicaba

Demografia:

	1992	2000
População total	4.938	5.799
Urbana	3.747	4.813
Rural	1.191	986
Taxa de urbanização	75,88%	83,00%

No período 1991-2000, a população de Saltinho teve uma taxa média de crescimento anual de 1,87%, passando de 4.938 em 1991 para 5.799 em 2000. No Brasil, na década de 90, a taxa média de crescimento anual foi de 1,4% e no Estado de São Paulo de 1,55%

A taxa de urbanização cresceu 9,38%, passando de 75,88% em 1991 para

83,00% em 2000. No Estado de São Paulo, a taxa de urbanização da população seguiu uma tendência crescente, elevando-se de 44,1% em 1940 para 80,3% em 1970. Nas duas últimas décadas, este comportamento persistiu com a taxa de urbanização paulista atingindo 93,1% em 1996.

GRÁFICO 51 – IDH-M: MÉDIO

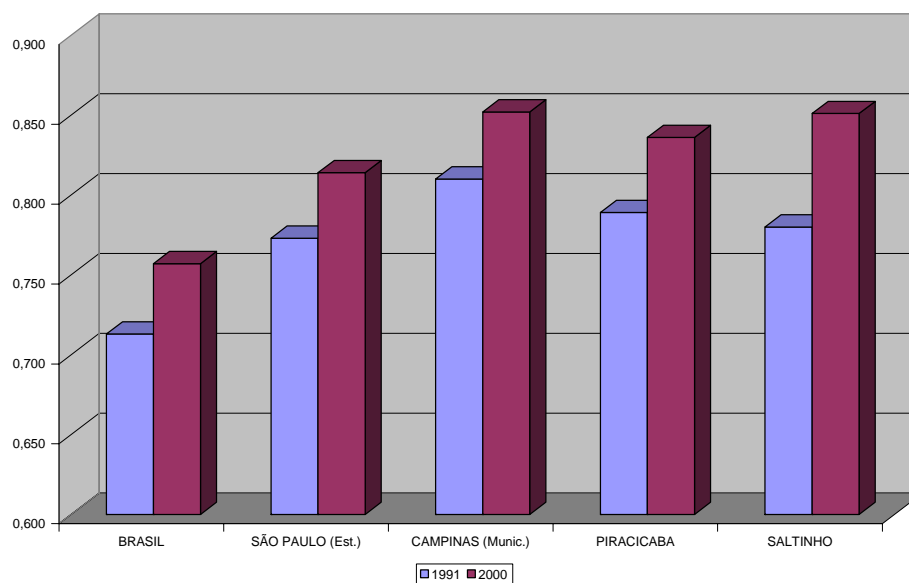


GRÁFICO 52 – IDH-M: RENDA

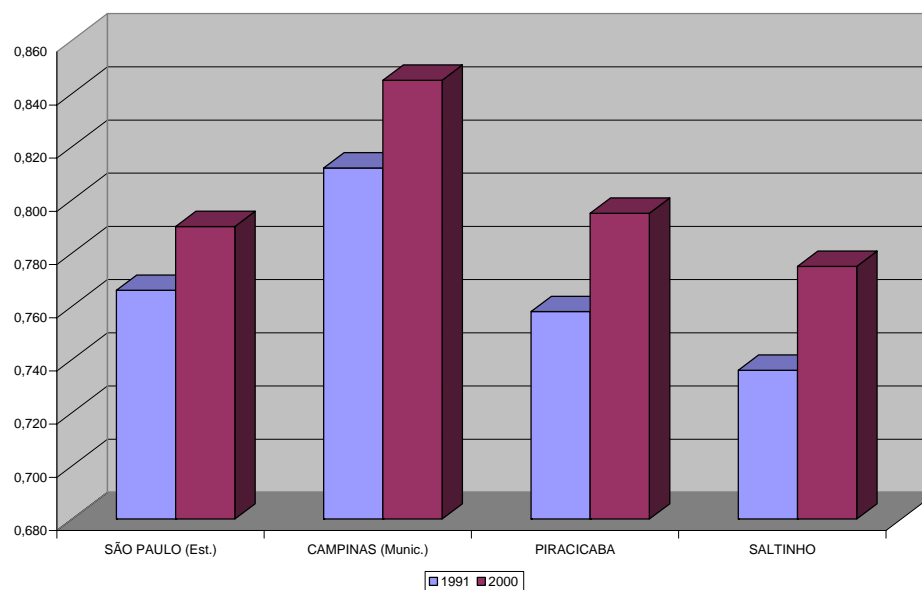


GRÁFICO 53 - IDH-M: LONGEVIDADE

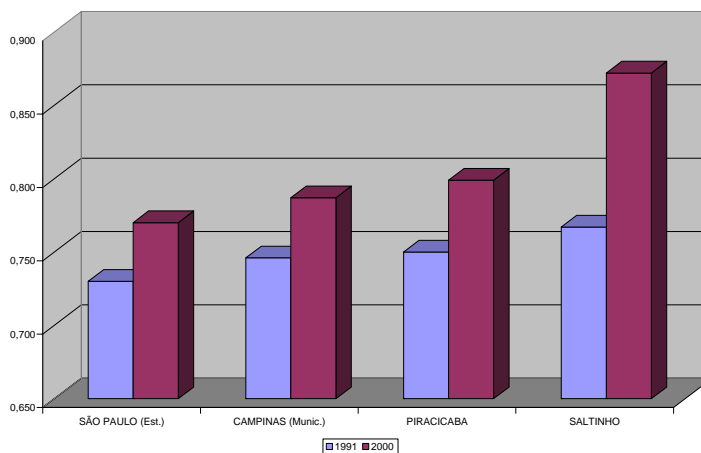


GRÁFICO 54 - IDH-M: ESCOLARIDADE

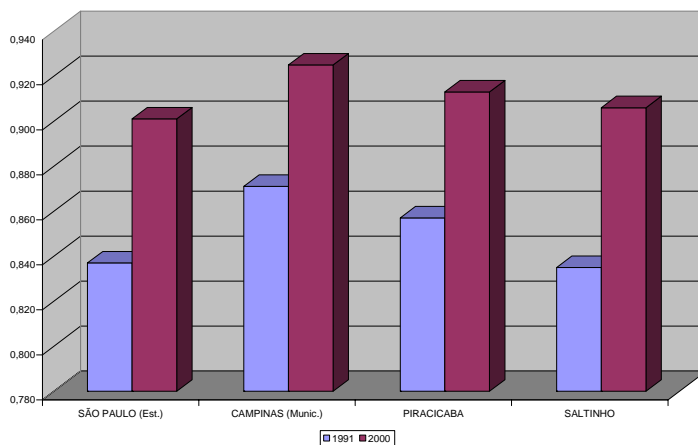


GRÁFICO 55 - IPRS: RIQUEZA

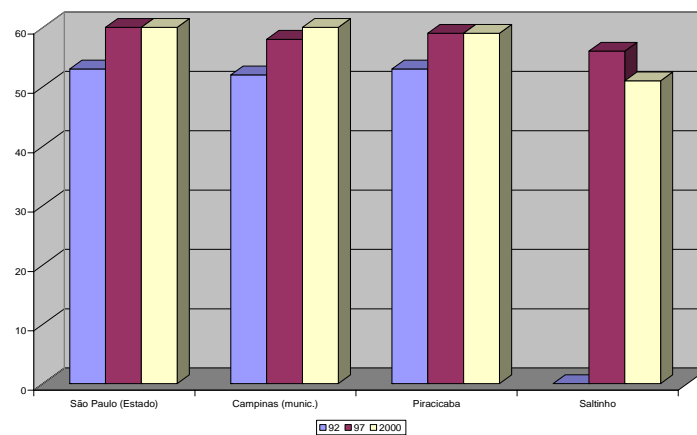
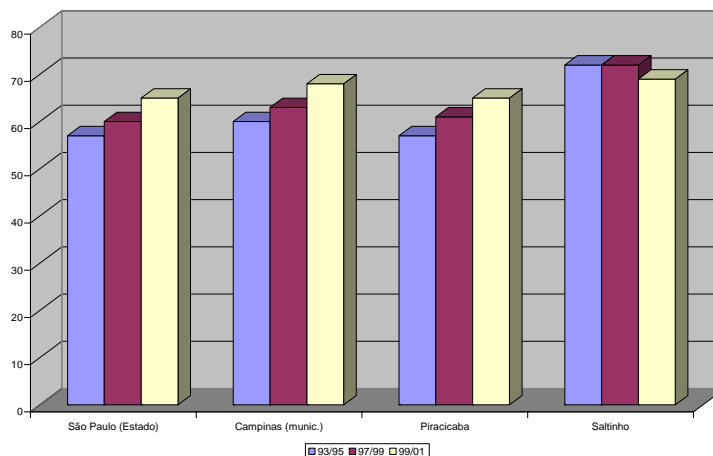
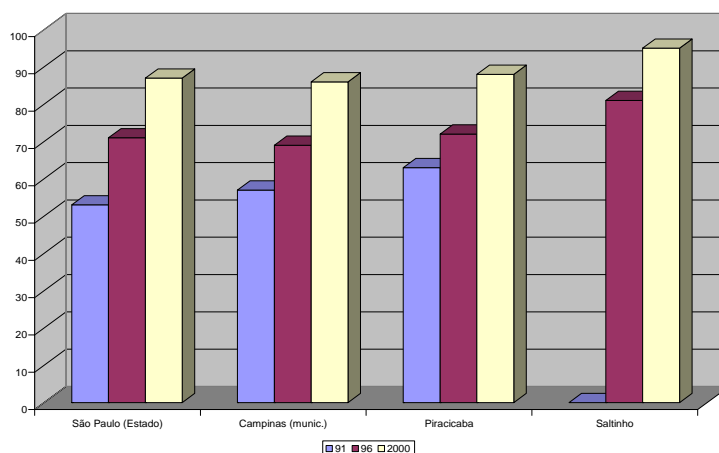


GRÁFICO 56 – IPRS: LONGEVIDADE**GRÁFICO 57 – IPRS: ESCOLARIDADE**

F. TUIUTI

Histórico: Em 1902 foi criado o Distrito de Tuiuti através da Lei nº 858 de 05/12/1902, do município de Bragança (atual Bragança Paulista), que, no início, tinha o nome de povoado de Nossa Senhora da Conceição do Jaguari. Seus primeiros habitantes foram os bandeirantes em busca do ouro, pedras e índios para escravizar, e os agricultores que buscavam o valor econômico da terra para estabelecer um comércio entre o sertão e o litoral. Após 89 anos como distrito, através da Lei nº 7.664 de 30/12/1991, finalmente recebeu autonomia político-administrativo, tornando-se município. A denominação de Tuiuti origina-se do tupi-guarani, tuyu-ii, que quer dizer “brejo branco”.

Caracterização do Território:

Área: 126,80 Km²

Densidade Demográfica: 38,90 hab/ Km²

Altitude da Sede: 790 m

Distância à Capital: 81,60 Km

Microrregião: Bragança Paulista

Mesorregião: Macro Metropolitano Paulista

Demografia:

	1991	2000
População total	4.111	4.956
Urbana	1.983	2.271
Rural	2.128	2.685
Taxa de urbanização	48,24%	45,82%

No período 1991-2000, a população de Tuiuti teve uma taxa média de crescimento anual de 2,18%, passando de 4.111 em 1991 para 4.956 em 2000. No Brasil, na década de 90, a taxa média de crescimento anual foi de 1,4% e no Estado de São Paulo de 1,55%.

A taxa de urbanização diminuiu 5,00%, passando de 48,24% em 1991 para 45,82% em 2000. No Estado de São Paulo, a taxa de urbanização da população seguiu uma tendência crescente, elevando-se de 44,1% em 1940 para 80,3% em 1970. Nas duas últimas décadas, este comportamento persistiu com a taxa de urbanização paulista atingindo 93,1% em 1996.

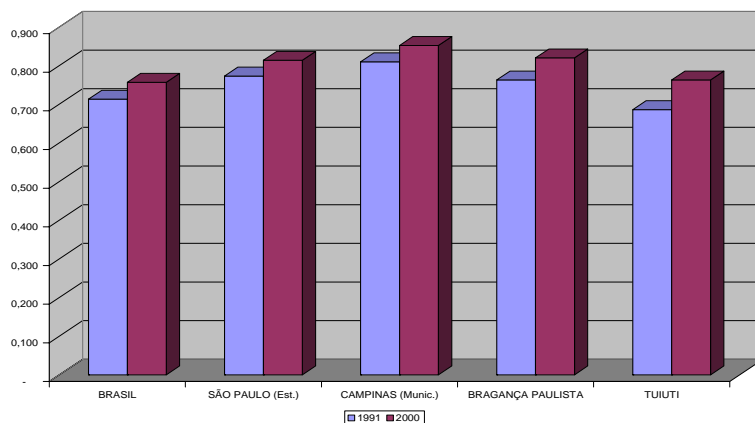
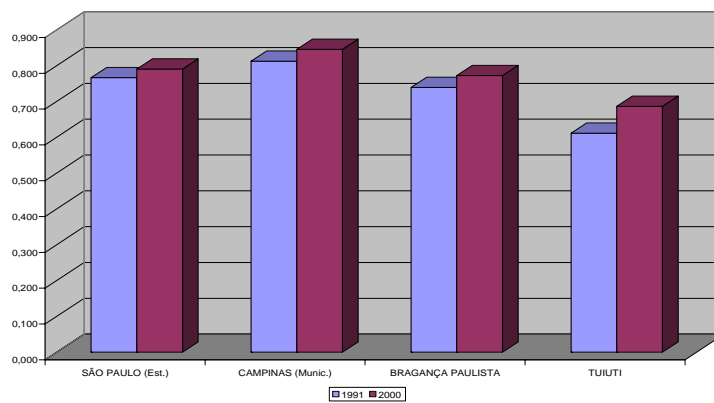
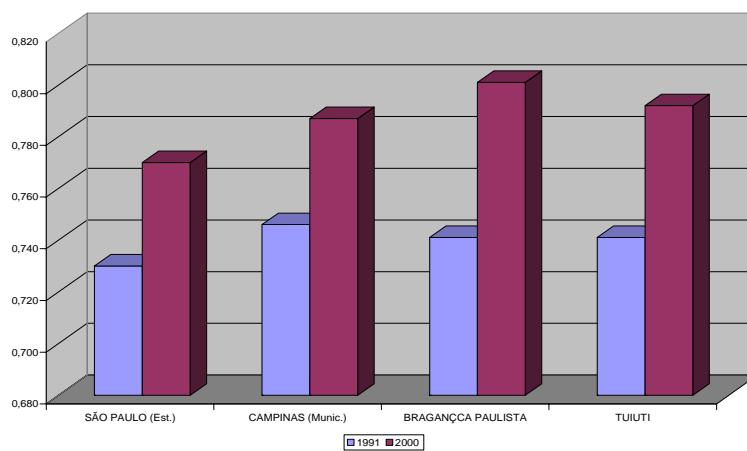
GRÁFICO 58 - IDH-M: MÉDIO**GRÁFICO 59 - IDH-M: RENDA****GRÁFICO 60 - IDH-M: LONGEVIDADE**

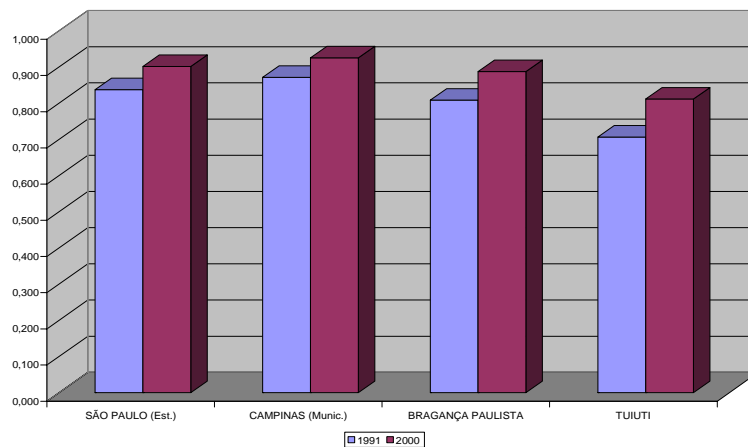
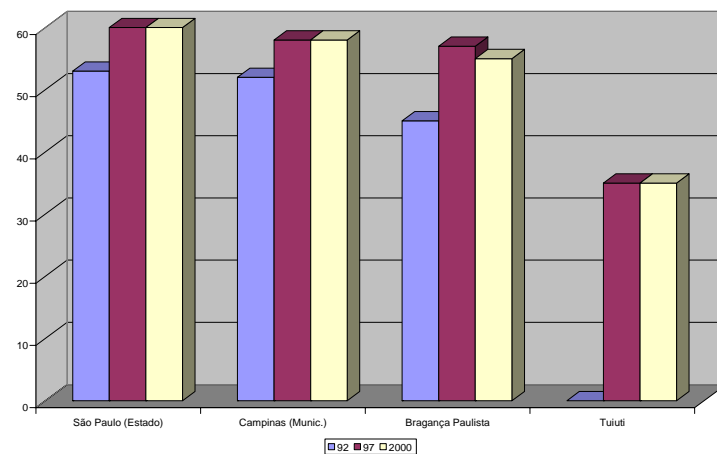
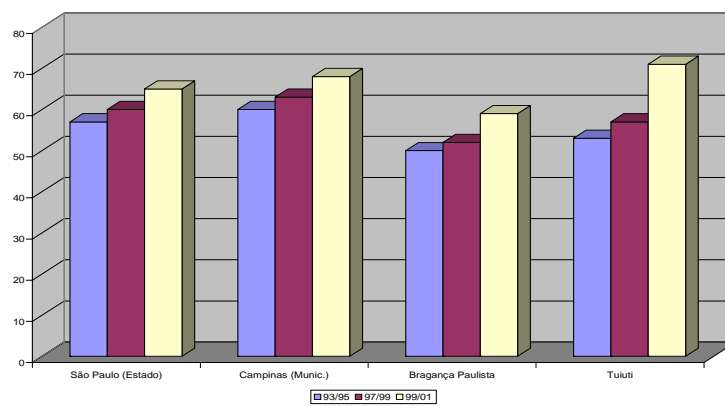
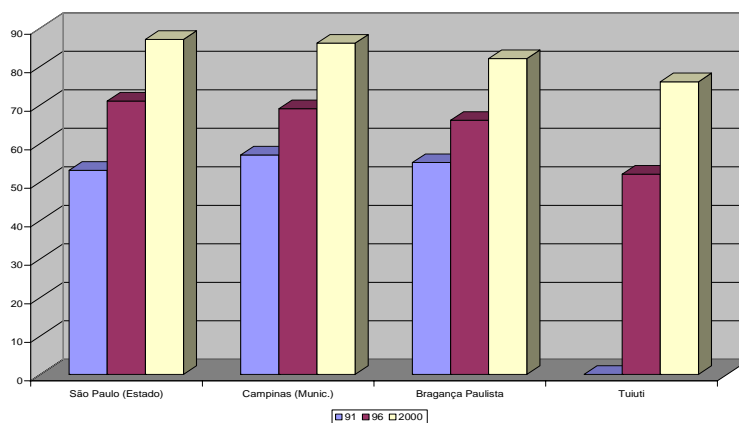
GRÁFICO 61 - IDH-M: ESCOLARIDADE**GRÁFICO 62 - IPRS: RIQUEZA****GRÁFICO 63 - IPRS: LONGEVIDADE**

GRÁFICO 64 – IPRS: ESCOLARIDADE



G. VARGEM

Histórico: O atual município de Vargem foi Distrito criado pela Lei nº 2.369 de 30/11/1929, e pertencia ao município de Bragança (atual Bragança Paulista), que no início era o antigo povoado de Nossa Senhora da Conceição do Jaguari e seus habitantes eram bandeirantes, em busca de ouro, pedras e índios para escravizar, e ainda agricultores, que buscavam o valor econômico da terra, para estabelecer um comércio entre o sertão e o litoral. Essas terras foram cedidas a João Rodrigues Antunes, em 1778, e a João Francisco de Oliveira, em 1789. Em 1884, houve a instalação da São Paulo Railway, companhia de estrada de ferro da região Bragantina. A estação de Vargem era a última estação do sistema. A ferrovia foi um grande fator de integração social, pois o maior movimento era de carga para a região sul de Minas Gerais. A pecuária se desenvolvia nesse eixo. Por algum tempo Minas Gerais e São Paulo disputaram a posse do povoado, pois a divisa entre os estados era uma ponte que cruzava as terras da região. Em 1929, o povoado era considerado grande centro de movimentação comercial e agrícola. Com a inauguração da rodovia Fernão Dias em 1959, houve a desativação da ferrovia, no início da década de 60.

Esse fato, aliado à queda da agricultura do café, promoveu a estagnação do processo de desenvolvimento econômico e seu conseqüente declínio. O município foi criado pela primeira vez pela Lei nº 8.092 de 28/12/1964, mas pelo Decreto-Lei nº 225 de 17/04/1970 – foi reconduzido à categoria de distrito, anexando-o ao município de Bragança Paulista. Passado 21 anos nessa condição tiveram sua autonomia decretada pela Lei nº 7.664 de 30/12/1991, criando novamente o município.

Caracterização do Território:

Área: 142,90 Km²

Densidade Demográfica: 48,80 hab/ Km²

Altitude da Sede: 845 m

Distância à Capital: 76,70 Km

Microrregião: Bragança Paulista

Mesorregião: Macro Metropolitano Paulista

Demografia:

	1991	2000
População total	4.995	6.975
Urbana	1.815	2.610
Rural	3.180	4.365
Taxa de urbanização	36,34%	37,42%

No período 1991-2000, a população de Vargem teve uma taxa média de crescimento anual de 3,93%, passando de 4.995 em 1991 para 6.975 em 2000. No Brasil, na década de 90, a taxa média de crescimento anual foi de 1,4% e no Estado de São Paulo de 1,55%.

A taxa de urbanização cresceu 2,98%, passando de 36,34% em 1991 para 37,42% em 2000. No Estado de São Paulo, a taxa de urbanização da população seguiu uma tendência crescente, elevando-se de 44,1% em 1940 para 80,3% em 1970. Nas duas últimas décadas, este comportamento persistiu com a taxa de urbanização paulista atingindo 93,1% em 1996.

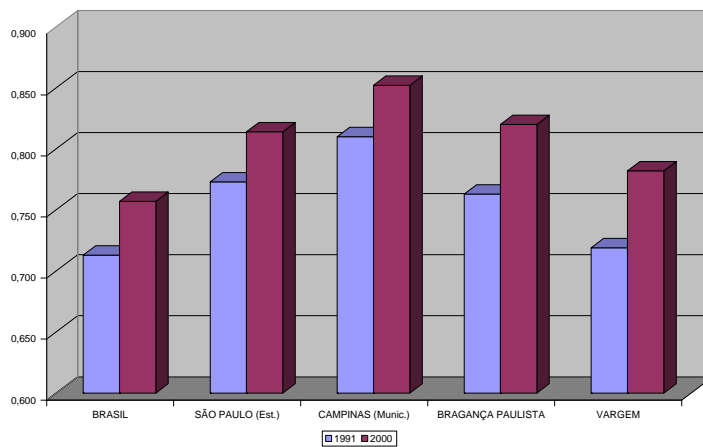
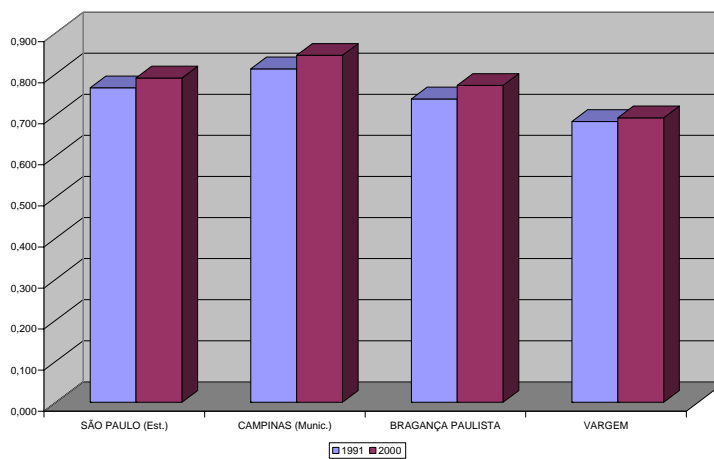
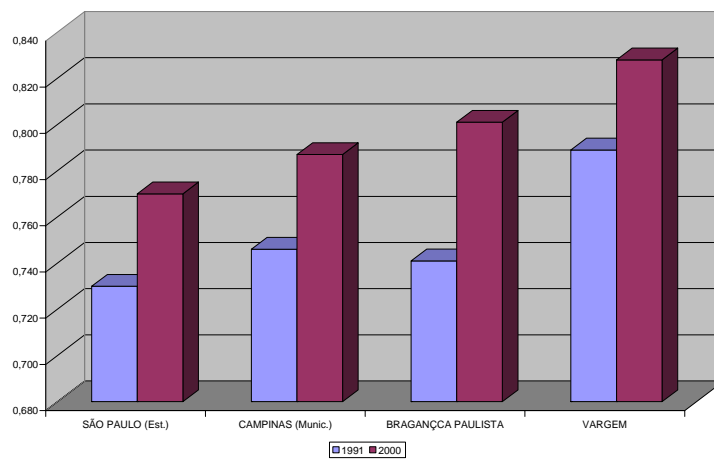
GRÁFICO 65 - IDH-M: MÉDIO**GRÁFICO 66 - IDH-M: RENDA****GRÁFICO 67 - IDH-M: LONGEVIDADE**

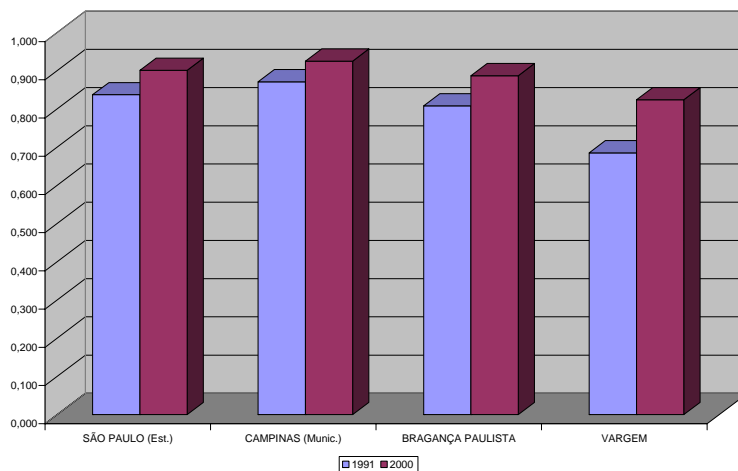
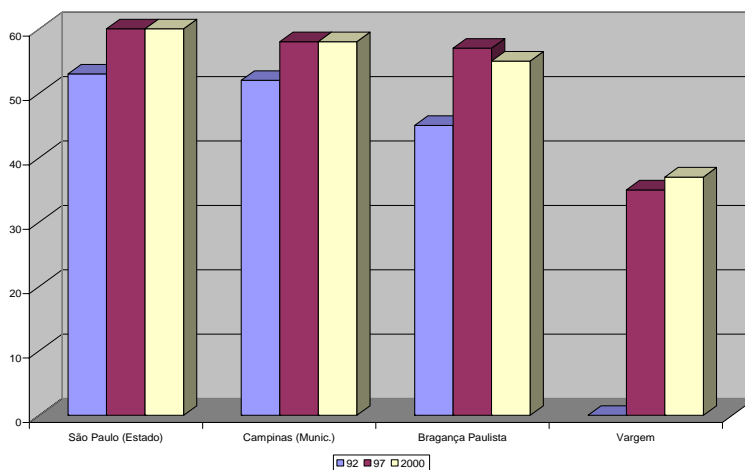
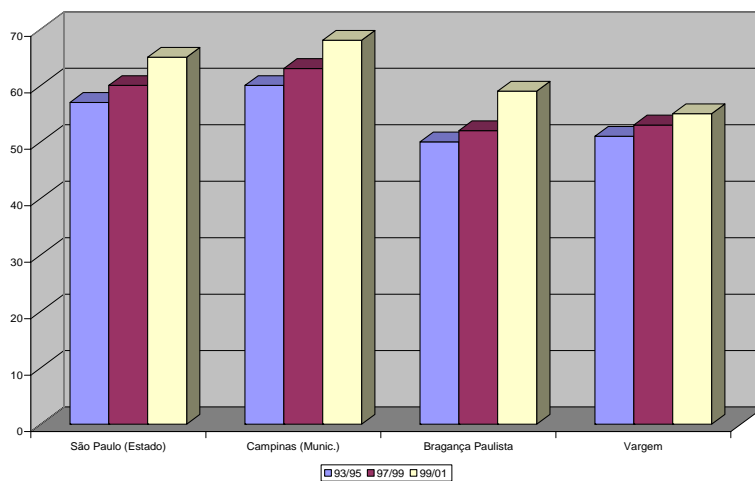
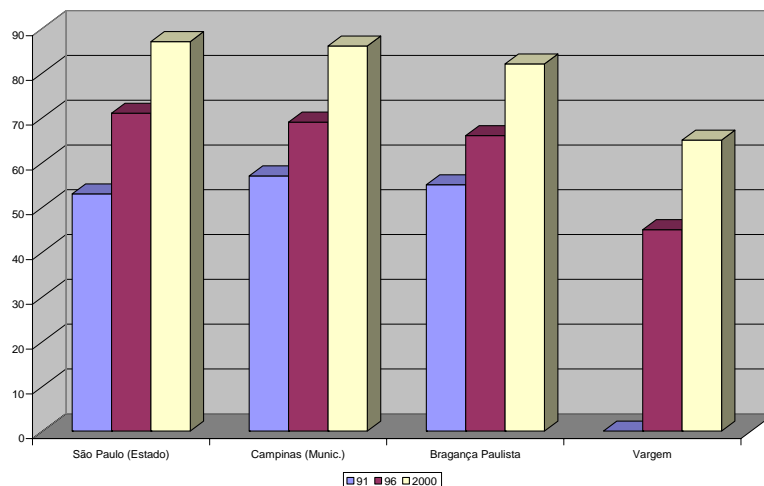
GRÁFICO 68 - IDH-M: ESCOLARIDADE**GRÁFICO 69 – IPRS: RIQUEZA****GRÁFICO 70 – IPRS: LONGEVIDADE**

GRÁFICO 71 – IPRS: ESCOLARIDADE

7. Conclusão

A. Demografia e Urbanização

Verificando os dados apresentados sobre a demografia e taxa de urbanização, constatamos que o crescimento demográfico destes municípios foi muito expressivo neste período (1991 – 2000) comparado com as taxas ocorridas com o Brasil (1,4%) e o Estado de São Paulo (1,55%). Neste aspecto a grande maioria dos municípios teve índices bem superiores - Engenheiro Coelho (5,13%), Estiva-Gerbi (3,34%), Holambra (3,11%), Hortolândia (6,33%), Saltinho (1,87%), Tuiuti (2,18%) e Vargem (3,93%).

Quanto á taxa de urbanização, enquanto no Estado de São Paulo verificou-se o valor de 44,1% (1940), 80,3% (1970) e 93,1% (1996), nos municípios analisados, nesta última década, encontramos valores surpreendentes: Engenheiro Coelho cresceu 169,85%, passando de 25,89% em 1991 para 69,86% em 2000; Estiva-Gerbi cresceu 1,64%, passando de 84,90% em 1991 para 86,29% em 2000; Holambra cresceu 251,63%, passando de 15,53% em 1991 para 54,61% em 2000; Hortolândia

creceu 0,28% passando de 99,72% em 1991 para 100,00% em 2000; Saltinho cresceu 9,38%, passando de 75,88% em 1991 para 83,00% em 2000; Tuiuti diminuiu 5,00%, passando de 48,2% em 1991 para 45,82% em 2000; e, finalmente Vargem cresceu 2,98%, passando de 36,34% em 1991 para 37,42% em 2000.

Constatamos que os municípios que tiveram maior crescimento populacional são praticamente os mesmos que tiveram crescimento maior da taxa de urbanização e com suas economias voltadas para a agricultura, e que, tiveram melhor desempenho nacional nestes últimos anos, tais como cana-de-açúcar, laranja, fruticultura em geral e flores. Nos municípios de menores crescimentos populacionais e taxa de urbanização, constatam que suas economias agrícolas estavam baseadas em produtos com menor desempenho econômico nacional, exemplificando o café; ou então, são muito industrializados, já com processo de urbanização muito acentuado e em taxas mais próximas do Estado.

B. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)

A análise elaborada dos municípios paulistas, tanto os de origem como os originados nas recentes emancipações, por este indicador, pode assim ser expresso:

Verificamos pela coluna das médias que todos os municípios paulistas cresceram nos diversos parâmetros analisados, uns mais outros menos, mas rigorosamente todos cresceram. Apenas no parâmetro **Renda** houve uma pequena incidência de um ou outro município com crescimento negativo, mas em valores muito pequenos, até certo ponto desprezível, talvez por algum episódio conjuntural específico nas economias locais ou regionais que provocasse pequenas perdas de renda familiar temporariamente.

Verificamos que em praticamente todos os municípios, salvo raríssimas exceções, todos os municípios de origem sempre tiveram indicadores muito mais altos que os originados, mas que, ao longo do tempo, a diferença foi diminuindo cada vez mais de forma que os números tenderam ao equilíbrio. Certamente este resultado

seja fruto da independência político-administrativo obtida com a emancipação dos municípios de origem. Esta diferença é mais bem sentida nos indicadores de renda e principalmente no de escolaridade.

No tocante à classificação dos municípios em relação ao Estado e à União, verificamos uma grande heterogeneidade de comportamento (posição no ranking). Considerando os critérios de avaliação do IDH-M, fica muito difícil estabelecer qual ou quais fatores foram mais preponderantes neste processo de mudança de posições. Mais difícil ainda se torna saber se um município de origem sofreu algum revés em sua vida econômica e social em virtude de ter havido parcelamento de seu território ou se o município originado foi beneficiado também por este motivo. A variação das posições no ranking em relação ao país pode mostrar também que as outras regiões brasileiras tiveram crescimento e desenvolvimento melhor em suas atividades produtivas em relação aos do sul e sudeste, contribuindo para a melhoria das condições de vida de suas populações, o que de certa forma seria uma notícia muito alvissareira, sabermos que está havendo mudanças positivas na redução dos desequilíbrios regionais e nacionais entre os municípios.

C. Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)

A análise dos municípios paulistas por este indicador, mostra que no parâmetro **Riqueza**, a grande maioria cresceu principalmente no primeiro período, e no segundo, mesmo com os reflexos das adversidades da economia por que passou nosso país, em especial o Estado de São Paulo, também cresceu, embora em ritmo menos contundente. Verificamos que houve poucos municípios que tiveram indicadores diminuídos de um período para outro, em valores bem pouco expressivos, demonstrando que sentiram um pouco os reflexos da conjuntura econômica nacional e estadual.

No parâmetro **Longevidade**, houve melhoria em praticamente todos os municípios, alguns com resultados surpreendentes, tais como Itararé (origem) que de 27 passou para 48; Ribeirão Grande (originado) de 28 passou para 43; Estiva-Gerbi

(originado) de 39 para 78, alguns poucos até caíram, mas em valores pouco expressivos.

Os resultados do parâmetro **Escolaridade** chamam mais a atenção pelos números positivos alcançados nesta análise. Em todos os municípios houve crescimento acentuado tanto no primeiro como no segundo período. Certamente foi pelo fato da atual Constituição Federal e as Estaduais e as respectivas Leis Orgânicas Municipais obrigarem as municipalidades a aplicarem recursos tributários mínimos de 25% de toda a receita municipal neste setor, e também que, a partir de 1996, com a criação do Fundef, estas receitas tiveram como controle o número de alunos matriculados no ensino básico, o que despertou interesse dos administradores municipais em aumentar o número de crianças na escola para poder auferir maiores valores de transferências deste fundo.

Ao finalizarmos a apresentação dos dados, comparando-os com dados do Brasil, do Estado de São Paulo, do município de Campinas e com os dos municípios originados, podemos destacar duas constatações:

1. Verificamos que em todos os parâmetros que compõe os indicadores do IDH-M e do IPRS, os novos municípios, nos respectivos períodos analisados, tiveram desempenho positivo de crescimento e desenvolvimento.
2. Os municípios de origem também tiveram crescimento positivo, neste período analisado, em valores semelhantes ao Estado, a Campinas e, em alguns casos, superiores a eles e aos municípios originados.

	205
III. CONCLUSÃO FINAL	206
IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS	215
V. ANEXOS	223
1. Glossário Jurídico	223
2. Glossário Territorial e Administrativo	226
3. Tabelas	230
4. Gráficos	232
5. Legislação	236
VI. BIBLIOGRAFIA	241
1. Referências Bibliográficas	241
2. Bibliografia Levantada	245

III. CONCLUSÃO FINAL

Concluindo o desenvolvimento das pesquisas a que nos propusemos desenvolver nesta tese, apresentamos a seguir, as conclusões finais a que chegamos decorrente dos estudos e análises feitas aos diversos enfoques que nortearam as discussões do tema proposto.

Inicialmente apresentaremos quais as principais causas que detectamos e que levaram ao mais recente processo de emancipações no país.

A instabilidade político-institucional registrada na história recente do país, a constatação da enorme heterogeneidade de dimensões físicas e distâncias das unidades estaduais e municipais, a diversidade da distribuição populacional na ocupação do espaço territorial, algumas muito, outras menos ocupadas, com diferentes níveis de intensidade, o desequilíbrio dos estamentos no desenvolvimento financeiro, econômico e social encontrado nas Regiões Geográficas do Brasil, não foram motivos suficientes, ao longo do tempo, de estancar a criação de municípios no Brasil. A forma assumida para esse aumento do número de cidades foi a da emancipação, quando um núcleo urbano ascende à condição de cidade e ente político federativo da nação.

A Constituição Federal de 1988 diminuiu as exigências mínimas, flexibilizou as normas devolvendo aos estados as prerrogativas para criação de municípios, permitindo assim a partir desta data, a criação de uma quantidade de municípios nunca antes presenciada.

Buscamos saber quais motivos levaram a tantas emancipações municipais que procuramos resumir a seguir:

1. Ocupação do território (áreas virgens - florestas, cerrados e campos) pertencentes a grandes municípios com pequenas populações, por parte de migrantes e imigrantes, num processo de expansão das fronteiras agrícolas;

2. Municípios cujas áreas geográficas são muito grandes e que abrigam dois ou mais centros habitados, distantes um(s) do(s) outros(s) com atividades econômicas e sociais próprias e distintas que configurem unidades urbanas autônomas;
3. Municípios com características urbanas tais que o conjunto de problemas sociais exige o desmembramento como forma de garantir uma administração racional da oferta de equipamentos públicos e serviços urbanos;
4. Municípios com mais de um distrito nos quais a sede, por motivos políticos ou outros quaisquer, absorve a quase totalidade dos serviços e equipamentos públicos municipais, gerando uma situação de injustiça;
5. Municípios com mais de um distrito nos quais a atividade econômica concentra-se em um distrito diferente da sede, mas que, a administração municipal, podendo gerir a totalidade dos recursos públicos (principalmente a receita proveniente do ICMS) o faz em função dos interesses da sede municipal;
6. Conveniências políticas próprias aos governadores de estado e interesses políticos sub-regionais que incentivam (ou bloqueiam) a criação de novos municípios;
7. Distritos que pretendem auferir das vantagens que a atual legislação do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) propicia para municípios com menos de 10.188 habitantes com a anuência, em certos casos, da sede municipal que também se beneficia com o desmembramento¹⁷.

Neste aspecto das *motivações* das emancipações municipais, Bremaeker

¹⁷ Decreto-Lei nº 1.881/81

(1991), através de questionários enviados aos municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990, identificou que os principais motivos, apontados pelos prefeitos da época, que levaram à criação de novos municípios são o “*descaso da administração do município de origem*”, a “*existência de forte atividade econômica local*” e a “*grande extensão territorial do município de origem*”.

Rudolf de Noronha (1993), em pesquisa realizada exclusivamente em novos municípios fluminenses, define que as motivações podem ser “*administrativas - quando se objetiva melhorar a oferta de serviços públicos à população (o que em geral é alegado como a verdadeira motivação do clamor popular pela emancipação); econômicas por crescimento - quando a área a ser emancipada tem plenas condições econômicas para a constituição de um novo Poder local; econômicas por estagnação - quando se pretende que a emancipação seja o fato gerador do desenvolvimento local, ocorrendo nas áreas economicamente estagnadas e, por fim, as motivações políticas - que sempre ocorrem em combinação com as outras motivações, onde determinados grupos, ou mesmo indivíduos, pretendem criar, através da emancipação, uma nova esfera de poder/influência*”.

Ribeiro (1998) identifica que há fortes razões para a eleição da motivação econômica (receitas do FPM e FPE) como a de maior relevância para a onda de emancipações por que passam os municípios brasileiros, associada ao aspecto da motivação política e social da liberdade de gerir seus próprios destinos, bem como investir na oferta dos serviços públicos essenciais, muitas vezes preteridos pelas sedes dos municípios de origem.

Constatamos que os argumentos favoráveis e contrários à criação de municípios se concentram basicamente em dois aspectos principais. A corrente favorável vislumbra as emancipações como forma de promover melhor distribuição de renda, através da obtenção dos repasses de recursos tributários da união e estados, chegando a um número maior de membros da população, permitindo o fomento de maior dinâmica econômica local e, como consequência, o maior e melhor investimento em obras e serviços públicos, diminuindo as desigualdades sociais e

entre áreas urbanas distantes. A outra corrente formula críticas à dinâmica econômica e administrativa dos novos municípios criados justificando que são muito pequenos, pouco contribuem com a arrecadação própria, ficando somente dependentes dos recursos de transferências constitucionais, obtendo assim renda *per capita* muito superior aos demais municípios, em especial aos médios, além de contribuir com o aumento dos custos públicos.

Como posicionamento final deste processo, concluímos:

1. A enorme extensão territorial dos municípios existentes na Região Norte (Tabela 3), permite aventar a possibilidade de existência de povoados cuja distância à sede implica em fluxos econômicos e sociais independentes e cuja ligação com a administração municipal se dá apenas na transferência de renda na forma de impostos. Exemplificamos com o caso do Município de Altamira no Pará, cuja área total perfaz a somatória das áreas de países europeus como Holanda, Bélgica e Portugal juntos, em detrimento de conter apenas 75 mil habitantes face aos 35,7 milhões dos três países citados. A população de Altamira não está concentrada em uma única sede urbana, administrar este contingente populacional distribuído ao longo de seu território é certamente tarefa não muito fácil. Fazer chegar as benesses dos serviços públicos à longínqua população distribuída neste território é extremamente custoso e certamente impraticável. Isto, em tese, justifica a emancipação municipal, por envolver realidades urbanas funcionalmente desintegradas em virtude das grandes distâncias e excessivo tamanho de municípios.

2. Nas últimas décadas, em virtude de transformações econômicas mundiais, o Brasil retomou sua vocação de grande produtor agrícola e pastoril, dado as potencialidades que este país oferece em todo seu território. O desenvolvimento tecnológico aplicado a estas atividades, fez do agronegócio uma das atividades produtivas de maior crescimento batendo recordes de produção e produtividade superando países historicamente superiores no passado tais como USA e CEE. Esta atividade fez com que agricultores, em especial do sul e sudeste, buscassem maiores extensão de terras para desenvolver estas atividades. Novas fronteiras agrícolas

foram abertas no Centro-Oeste e agora mais recentemente no Norte e nos cerrados nordestinos.

Ano após ano a área plantada está aumentando, está havendo a substituição de atividades produtivas menos rendosa, familiar, pela atividade extensiva moderna. Novos campos estão sendo abertos, empregos estão sendo criados, pessoas estão sendo atraídas para estas regiões. Há a necessidade de se ocupar estes espaços de forma ordenada, com a exploração agro-pastoril adequada e com respeito ao meio ambiente. O poder público precisa estar presente para se fazer o controle destas atividades de ocupação e a produção, serviços públicos precisam ser oferecidos (escola, saúde, lazer, saneamento básico dentre outros) à população que se fixar na área. Este é mais um motivo justo para a criação de cidades que com garantia de dinamismo econômico e social se tornarão base de sustentação destas ocupações.

3. Dos estudos apresentados sob o ponto de vista econômico e financeiro (PIB e renda *per capita*) dos novos municípios, fazemos os seguintes destaques: de Ribeiro (1998) da SEPURB, retiramos o seguinte comentário: *“Como há uma forte correlação entre a demanda de serviços e equipamentos urbanos e a população municipal, pode-se inferir que os recursos ‘retirados’ dos municípios existentes devem ter afetado a oferta de bens e serviços urbanos e, portanto a qualidade de vida de sua população. Por outro lado, os recursos ‘retirados’ dos municípios existentes anteriormente podem ter afetado a capacidade de investimento de suas administrações”*.

A pesquisa elaborada por Klering (1998), mostra exatamente o contrário, conforme cita: *“na relação dos municípios melhor sucedidos, aparece paradoxalmente o centenário município de São Sebastião do Caí, que entrou numa fase de excepcional crescimento após a liberação de áreas para a formação de quase uma dezena de novos municípios”*. Assim conclui em seus estudos: *“Os dados quantitativos e qualitativos levantados de comunidades que conquistaram autonomia política e administrativa indicam que os reflexos do processo são, de modo geral, altamente positivos. Desta forma, muitas iniciativas são viabilizadas, em vários*

campos de ação, na busca de melhores padrões de vida. As novas administrações municipais têm priorizado investimentos nas áreas educacionais, da saúde, social, econômica e cultural dos cidadãos, contabilizando consideráveis avanços relativamente à obtenção de resultados, ainda que os recursos sejam limitados. Num Estado com dificuldades para investir quantias percentuais pequenas, é salutar e previdente transferir novas responsabilidades a governos locais, que são mais eficazes na gestão dos seus orçamentos, tendo em vista que conhecem a realidade, são pressionados a resolverem os problemas e a gastar pouco”.

Klering (1998) conclui que se verificou, pelo menos do ponto de vista quantitativo, que as emancipações trouxeram, de modo geral, progresso econômico aos municípios. *“Alguns municípios emancipados chegaram a multiplicar, em poucos anos de existência, por dezenas de vezes seu PIB (5); outros (poucos) lograram insucessos, por razões especiais, como a do isolamento geográfico e a do fechamento de empreendimentos importantes. Cabe salientar que, não obstante tais infortúnios, as comunidades estão muito satisfeitas com os progressos obtidos, com destaque para o campo social e os investimentos em infra-estrutura urbana”.*

Com os resultados apresentados pela pesquisa apresentada por Klering (1998 – pg. 94 e 95) no Rio Grande do Sul, e pelos dados sobre renda, referente aos municípios paulistas envolvidos em emancipações (Tabelas 23 a 28 e 29 a 35), cai o mito de que a divisão de municípios causaria a inviabilidade econômica e social no crescimento e desenvolvimento das antigas sedes municipais. Isto comprovadamente não ocorreu; também que com a divisão estar-se-ia distribuindo pobreza e não riqueza entre as unidades e que os municípios de origem poderiam perder significativamente a capacidade de manutenção de suas condições de desenvolvimento com a divisão, isto também não ocorreu.

No tocante ao nível da renda *per capita* auferida, em especial pelos pequenos municípios, proveniente do sistema de partilha dos recursos públicos através dos repasses do FPM e FPE, apresentados pelos diversos pesquisadores, é inegável que por este processo de partição de tributos os pequenos municípios tem levado

vantagem em relação aos demais, situação esta que não é justo para os municípios mais produtivos, nem deve permanecer por mais tempo.

Entretanto neste recente período pós emancipatório (11 anos), certamente estes recursos a mais destinados aos municípios, em especial aos recém emancipados, podem ser de grande valia neste período pós-emancipação. De certa forma, neste momento, justificaria temporariamente esta significativa transferência de renda de uns para os outros, em termos *per capita*, para fazer frente à necessidade de se investir recursos públicos e suprir as carências das infra-estruturas e serviços urbanos, normalmente deficitários, para que possam atingir um padrão de vida adequado e satisfatório semelhante ao das boas cidades, reforçadas por esta colocação de Klering (1998): *“As autonomias (ou emancipações) se justificam, portanto, enquanto existirem lacunas no meio social, originadas de demandas não compreendidas, não valorizadas e não preenchidas com auxílio do Tesouro Estadual. Quando comunidades novas se capacitam à promoção de seus cidadãos, não estão prestando favores a si mesmas. Movidas pelo desejo de progresso, buscam liberdade para prospectarem, delinear e implementarem seu futuro. Todavia, como partes de um sistema, acabam gerando, com a melhoria das condições locais, a elevação do padrão de vida da própria região e do Estado a que pertencem”*.

Outro grande problema citado pela maioria dos estudiosos do assunto está no fato de os municípios pequenos e médios terem pequena arrecadação própria de recursos tributários. No Brasil existe uma disparidade muito grande entre os municípios, temos os que nada recolhem de seus munícipes até municípios (normalmente os grandes) que tem em sua composição financeira mais da metade em recursos próprios, exemplificando temos Rio de Janeiro 51%, São Paulo 57%, Niterói 67%, dentre outros. Conforme o BNDES, os municípios brasileiros arrecadam em média apenas 5,4% de suas receitas em recursos próprios. Certamente esta situação tem conotações tanto econômicas (grau de desenvolvimento e base econômica do município), quanto político, peculiares a cada um deles, que para melhor compreensão, há que se fazer estudos caso a caso.

Quanto ao aumento dos custos administrativos com a criação de novas unidades municipais, conforme a Constituição Federal, suas Emendas Constitucionais, apresentadas no Anexo e as Leis Orgânicas municipais, os custos dos legislativos são claramente bem delimitados, mínimo 5% e máximo 8% das receitas públicas, portanto valores bem razoáveis para o financiamento deste poder local, tendo em vista as enormes vantagens apresentadas pela existência de novas unidades administrativas municipais, com maior proximidade dos gestores junto às suas populações e conseqüente melhoria de oferta de serviços públicos. Tal alegação não justifica o impedimento de se fazer as emancipações.

4. Pelas análises feitas aos municípios, de forma geral no Brasil e no Estado de São Paulo, e mais a miúdo dos recentemente emancipados no estado e na Região Administrativa de Campinas, através dos indicadores IDH-M (Tabelas 23 a 28) e IPRS (Tabelas 29 a 35), ilustrados nos diversos gráficos representativos do desempenho destes municípios, podemos assegurar de fato que os municípios que deram origem a outros não perderam a capacidade de investimento e conseqüentemente crescimento desenvolvimento e, os municípios originados a partir de suas emancipações apresentaram evolução muito significativa em seus indicadores de crescimento em todos os parâmetros analisados. Portanto, os dados apresentados contrariam as alegações, que se baseiam alguns especialistas aqui citados, para justificar a não emancipação de municípios. Desta forma podemos afirmar seguramente que as emancipações fizeram bem a todos os municípios quer de origem, quer originados.

Finalizando estas conclusões, considerando a grande extensão territorial do Brasil, a diversidade sócio-cultural da população brasileira, a heterogeneidade física e geográfica do país, bem como as particularidades e especificidades econômicas regionais, nos permitem afirmar que o processo de parcelamento do território brasileiro, através das emancipações, deve ser de responsabilidade conjunta das esferas federal e estadual, tendo em vista que todos dependem de recursos gerados nos municípios, normalizados, arrecadados e distribuídos pela união, estados e os próprios municípios.

Entendemos que neste processo, deva haver flexibilização das normas mínimas para o parcelamento do território nacional, que contemple as peculiaridades locais, regionais e estaduais bem como nas constantes adequabilidades dos coeficientes de distribuição dos recursos públicos aos entes federativos, de modo que se possa fazer periodicamente ajustes necessários que corrijam as prováveis distorções, e que eliminem ou minimizem ao máximo as possíveis injustiças neste processo.

Para nós ficou claro que este tema é suficientemente complexo por envolver aspectos que interferem nas atividades políticas, econômicas e financeiras conjunturais de um país tão heterogêneo como o Brasil. Entretanto, estancar totalmente o processo de emancipações, como está atualmente, sem que se estabeleça parâmetros adequados e viáveis que permitam localidades com potenciais para isso, impedindo que suas coletividades tenham mais e melhor acesso ao crescimento e desenvolvimento econômico e social, é também um equívoco que deve ser evitado e, portanto corrigido.

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a análise dos resultados apresentados nas pesquisas coordenadas por Neide Patarra e outros (1997), são os pequenos municípios que mais atraem migrantes nacionais e são estes municípios que possuem os maiores indicadores de habitações não servidas de serviços públicos de infra-estrutura urbana e de inadequabilidade de suas construções. Nesta pesquisa ficou claro que nas grandes cidades e nas regiões metropolitanas este percentual é menor em decorrência da proporção com a população total destas cidades e também com a melhor estrutura social instaladas nestes grandes centros urbanos. Portanto há que se ter uma visão especial a estas pequenas comunidades, pelo fato de serem economicamente menos desenvolvidas, com menor capacidade arrecadatória, o repasse maior de recursos provenientes de transferências supranacionais é bem vindo e necessário para melhor aparelhá-las e adequá-las às mínimas condições aceitáveis de desenvolvimento humano, de sorte que sejam investidos recursos na melhoria da qualidade de vida das populações nestas cidades, que certamente contribuirão em muito no menor desejo das pessoas em dirigirem-se sempre para os grandes centros urbanos, desconcentrando as grandes regiões metropolitanas e aglomerações urbanas já existentes, estimulando a melhor distribuição do contingente populacional ao longo do território nacional.

Pelos dados apresentados pelos diversos pesquisadores aqui citados, é inegável que por este processo de partição de tributos os pequenos municípios tem levado vantagem em relação aos demais. Entretanto neste recente período pós emancipatório (pouco mais de 11 anos), certamente estes recursos “abundantes” destinados aos municípios, majoritariamente pequenos onde há baixa qualidade de vida decorrente de enormes carências de empregos e prestação de serviços públicos, em especial os recém emancipados, estão sendo de grande valia, haja vista que, por terem sido vilipendiados ao longo de tantos anos em detrimento dos núcleos sede, há que se investir fortemente na infra-estrutura urbana, social e administrativa para recuperar o tempo perdido e atingir no mínimo padrões semelhantes aos dos municípios de origem.

Fica claro dentre os estudos analisados, que entre os autores todos reconhecem que os pequenos municípios tem sido favorecido por este sistema de partilha, e que da maneira como está não é a maneira mais justa de se fazer esta distribuição de renda, entretanto não oferecem nenhum modelo para sanar o problema. A melhor solução para o equacionamento deste desequilíbrio na arrecadação e partilha dos tributos públicos está, como afirmam vários estudiosos do assunto alguns aqui citados, na rediscussão do sistema federativo do país constituindo um sistema tributário correto, eficaz, equânime e justo no que tange a arrecadação e distribuição aos entes da federação.

O estudo de caso apresentado através dos municípios recém emancipados da Região Administrativa de Campinas, utilizando-se dos indicadores IDH-M e do IPRS, mostra que todos os municípios de origem ou originados assistiram ao um significativo progresso com crescimento demográfico, econômico e social tanto em relação ao País e ao Estado como aos municípios de sua origem. Certamente estes bons resultados foram frutos dos recursos público federal e estadual a eles destinados que fomentaram o dinamismo econômico e social por que passaram de tal ordem que se constatou contínuo e duradouro neste período analisado.

No tocante aos custos administrativos, entendemos que somente a redução dos números de vereadores não será suficiente para a redução das despesas dos legislativos municipais, uma vez que as despesas destas Casas de Lei não estão vinculadas somente ao número de vereadores e sim a um percentual estabelecido pela constituição da receita total do município que é repassado às Câmaras Municipais (máximo de 5% a 8%) e também que os subsídios dos vereadores estão vinculados a um percentual dos subsídios dos Deputados Estaduais, não podendo ultrapassar o máximo de 20%, (ver Emendas Constitucionais no Anexo). Esta pseudo-economia de gastos com a redução do número de vereadores poderá não se concretizar, uma vez que dentro destes limites instituídos pela Constituição Federal, o restante dos recursos das Câmaras Municipais, após pagamentos das despesas fixas, poderá ser repassada aos vereadores remanescentes aumentando significativamente seus subsídios sem que se tenham diminuído os custos globais do

legislativo municipal. Cremos haver ainda mais possibilidades constitucionais para regulamentar e disciplinar ainda esta matéria - custos e remunerações dos poderes executivos e legislativos municipais no Brasil.

Outra forma que entendo ser positiva para disciplinar e controlar o excesso de gastos com o executivo (Prefeito, Vice-Prefeito e cargos em confiança) e principalmente o legislativo municipal, é promover nova mudança constitucional, em seu art. 29-A, visando estabelecer que a remuneração dos gestores e vereadores bem como o custeio total do legislativo seja feito apenas com o conjunto das receitas tributárias próprias, retirando deste computo os recursos oriundos das transferências da União e do Estado, como fonte de receitas para remuneração destes cargos. Que reflexos esta medida poderia promover. Vejamos:

1. Em sendo baixo o volume arrecadado pelas receitas tributárias próprias, a remuneração destes cargos não poderá ser excessiva a ponto de destoar do nível de remuneração praticada na economia local;

2. Para que seja aumentada esta remuneração, os administradores procurarão ser mais eficientes na sistemática da arrecadação tributária local, evitando evasões, sonegações e renúncias fiscais, bem como promover uma tributação mais justa perante as classes econômicas locais, ou seja, quem ganha mais paga mais (ISS), quem tem imóveis urbanos melhores, em lugares melhores com melhores serviços públicos pagam mais proporcionalmente aos valores destes patrimônios (IPTU);

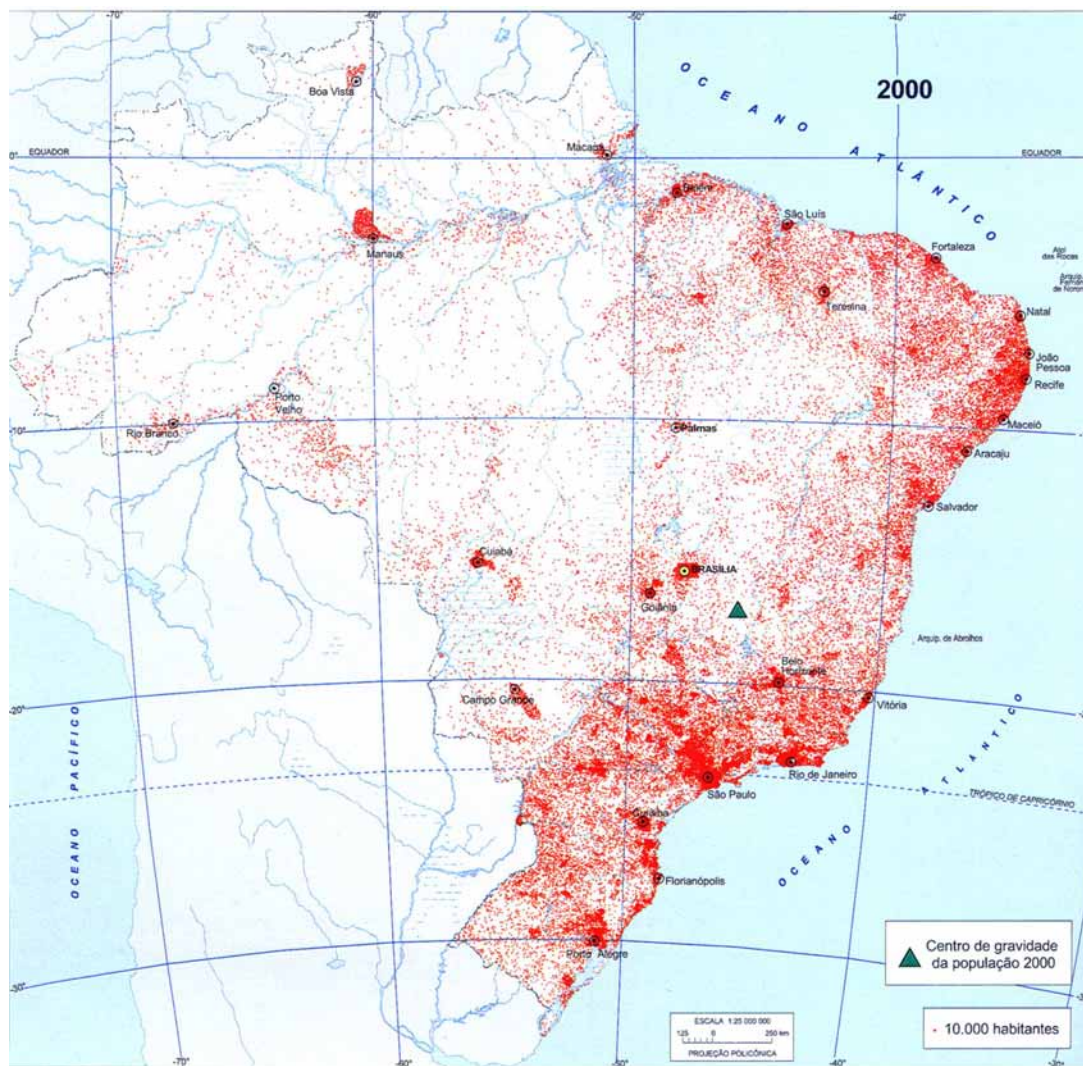
3. Certamente se a remuneração dos vereadores não for exagerada, poderá haver um número menor de candidatos que almejem estes postos apenas pelo valor do salário, haverá redução de custos nas campanhas eleitorais, deverá haver uma maior e melhor seleção dos candidatos, haja vista que hoje, em muitas cidades, este “emprego público” é o que mais paga na comunidade local, gerando assim nova classe de empregado;

4. Não sendo atrativo o cargo de vereador apenas pelo salário, poderemos reeditar o interesse de pessoas da comunidade com melhor poder aquisitivo e condições sócio-culturais, que valorizem mais o ideal público que o econômico, que se disponham a oferecer seus serviços e conhecimentos em prol do desenvolvimento local, certamente elevando em muito a “qualidade” das Câmaras Municipais.

Urge, portanto, que as autoridades constituídas neste país, tomem medidas concretas e eficazes, algumas até sugeridas neste trabalho, para que se resolva de vez por todas como faremos para ocupar os rincões deste país gigante, com ideologia positivista e desenvolvimentista, com responsabilidade e que promova e proporcione bem estar e qualidade de vida à nossa sociedade.

Nas Fotos 1 e 2 tiradas por satélite, onde aparecem pontos de luzes significando a existência de núcleos ou aglomerações urbanas, podemos proceder a análise comparativa do grau de ocupação entre o Brasil e os Estados Unidos da América no tocante aos seus territórios. Infelizmente a imagem do Brasil não atingiu toda a extensão territorial, podemos complementar esta interpretação com o Mapa 42, onde mostra que em cada um daqueles pontos, são localidades onde existe assentamento humano. Na é difícil verificar o quanto nosso país é pouco ocupado em suas porções norte, central e oeste. A ocupação do nosso território precisa ser mais bem distribuída, há muita concentração na faixa litorânea, mas deve ser feita com muito rigor em respeito à natureza e ao meio ambiente, mas com apoio às atividades produtivas que ali se desenvolvem quer de trabalho, educação, saúde e lazer, e isto só será possível com um núcleo urbano adequadamente instalado que possa oferecer aos moradores o mínimo de qualidade de vida que um ser humano merece.

Corroborando nossa afirmativa anterior e, analisando agora a foto de satélite de todo os países (Foto 3), podemos comparar a ocupação do nosso país com os Estados Unidos, a Europa e os países orientais, veremos que onde há maior adensamento popular e melhor distribuição populacional nos territórios, coincidentemente é onde se encontram os lugares com os povos mais desenvolvidos da terra.

MAPA 42: POTENCIALIDADES DE EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Fonte: IBGE-2000

FOTO 01 - BRASIL AO ANOITECER



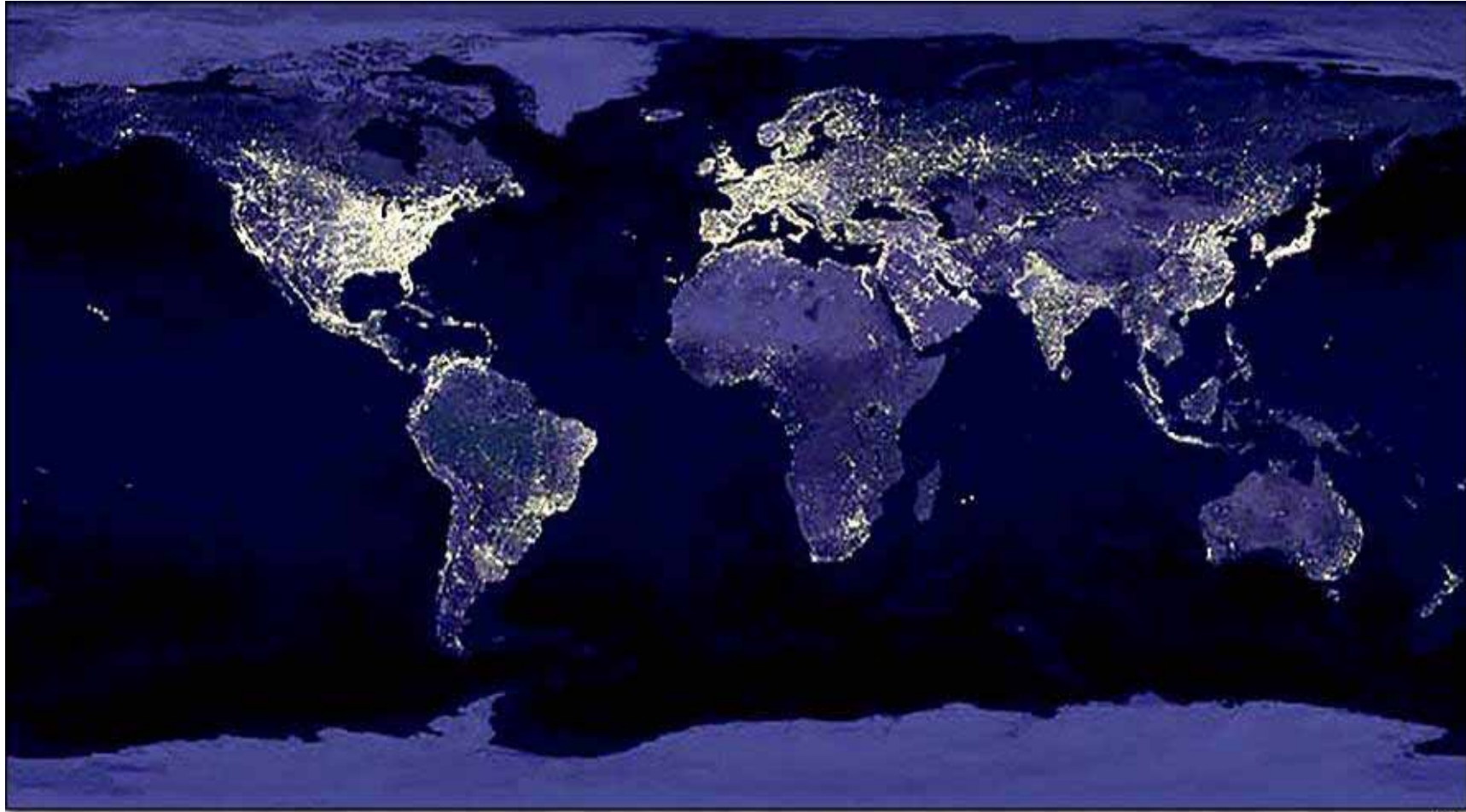
Fonte: NASA

FOTO 2 – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA AO ANOITECER



Fonte: NASA

FOTO 3 – MUNDO À NOITE



NASA

Fonte: NASA

Portanto, se quisermos minimizar os impactos sociais negativos e nocivos proveniente da enorme concentração populacional em nossas principais cidades, cidades-capitais e regiões metropolitanas, que via de regra estão concentradas na faixa litorânea, devemos promover o deslocamento da nossa população para o interior e para as regiões menos ocupadas deste país, com grandes potencialidades econômicas em consonância com a natureza e respeito ao meio ambiente, em condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico e social da população brasileira.

Finalizando nosso trabalho, fica a mensagem do grande estadista paulista Franco Montoro, que assim fala: *“Tudo o que puder ser decidido e realizado pelo bairro, município, pela região, não deverá ser absorvido pelos órgãos superiores da administração. A população é quem conhece melhor os seus problemas. Por isso deve ser ouvida. Assim abriremos caminhos para a substituição dos métodos paternalistas e tecnocráticos pelas soluções elaboradas com a participação organizada da população, de modo que cada cidadão e cada comunidade sejam agentes de seu próprio desenvolvimento. A democratização das instituições, a melhoria das condições de vida da população, a justiça social, não de ser alcançadas de baixo para cima, como condição essencial de viabilizá-las e evitar que sejam desfiguradas. Será esta a forma de tornar a democracia uma realidade prática nas decisões do Governo do Estado. O Município será a base insubstituível do verdadeiro desenvolvimento brasileiro”*.

V. ANEXOS

1. Glossário Jurídico¹⁸

Assim como a terminologia aplicada ao quadro territorial e administrativo, o Glossário Jurídico tem pôr finalidade o esclarecimento da terminologia ora empregada, considerando a diversidade dos diplomas legais envolvidos neste trabalho, bem como suas atribuições sobre o processo de configuração do quadro territorial e administrativo do estado.

Ato

Não foram localizadas definições para este termo, bem como referências a seu eventual período de vigência; a partir de fontes secundarias se colige corresponder a documento ou declaração de caráter oficial, expedido sem regularidade.

Alvará

Lei geral que tinha pôr objeto fazer modificações ou impor declarações sobre questões já estabelecidas (no que se diferia da carta de lei que vinha impor novas regras ou estabelecimentos e que tinha valor permanente), tendo vigência anual, se outra condição não lhe fosse imposta; como não existia no Direito antigo a divisão de poderes, considerava-se lei toda manifestação de vontade do Rei, destinada a introduzir qualquer alteração na ordem jurídica. entre várias espécies de leis, figuravam os alvarás, que se contrapunham às leis propriamente ditas, cartas de lei ou cartas patentes, quer na duração, visto que, segundo a Ordenação, eram leis as providências cujo efeito deveria durar mais de um ano, ao passo que as disposições do alvará, em regra, deveriam se efetuar dentro do ano. Mas, tanto as diferenças de forma como as relativas à vigência sofriam, na prática, exceções freqüentes; com o tempo, acabou adquirindo força de lei; atualmente não tem sentido de lei transitória ou anual; ordem escrita, emanada de uma autoridade judicial ou administrativa, para que se possa praticar determinado ato.

¹⁸ Extraído do IGC (1995)

Carta-Régia

Determinação imediata do soberano dirigida sobre algum direito singular á pessoa.

Decreto

Ato administrativo privativo do chefe do executivo (atual); ordem, decisão que emana da autoridade soberana; diplomas emanados do Poder executivo ou governo.

Decreto-Lei

Ato emanado do Poder Executivo quando, no seu fundo e na sua forma, se equipara às próprias leis, emanadas do Poder Legislativo; figura jurídica que aparece no Brasil pela primeira vez na Constituição Federal de 1937; deixa de existir em 1946 e volta na Constituição de 1967; de 1937 a 1946 tinha equivalência completa de lei; hoje corresponde a um ato com força de lei editado pelo Presidente da República e homologado pelo Congresso Nacional, somente em casos de urgência ou de interesse público relevante.

Lei

Norma votada pelo Legislativo, tendo na maior parte das vezes um caráter geral; norma jurídica escrita que revista os caracteres da realidade; preceito jurídico escrito, emanado do poder estatal, abrangendo leis em sentido estrito, decretos, regulamentos, resoluções, portarias, etc.; todo o conjunto de regras instituídas regularmente, sem distinções quanto à autoridade que as elabora e promulga.

Ordem

Não foram localizadas definições para este termo, bem como referências a seu eventual período de vigência; a partir de fontes secundárias se colige corresponder a uma espécie de lei, de determinação, de caráter genérico.

Portaria

Atualmente, documento ou diploma oficial, assinado pôr um ministro ou chefe de estado.

Provisão

Decreto ou licença que o poder eclesiástico passava a alguém para ereção de capela ou outros fins; prescrição, ordem, decreto, disposição; providência para a realização de ato - notadamente no campo do direito administrativo (seja praticado na esfera do executivo, do judiciário ou do legislativo).

Resolução

Deliberação ou determinação; ato pelo qual a autoridade pública ou o poder público toma uma decisão, impõe uma ordem ou estabelece uma medida; tem significação genérica, pois que atinge espécie de deliberação ou de determinação, baixada para ser obrigatoriamente cumprida ou geralmente acatada.

2. Glossário Territorial e Administrativo¹⁹

Considerando a especificidade da terminologia aplicada ao quadro territorial e administrativo e a importância de sua compreensão para o correto entendimento deste trabalho, são apresentados aqui alguns conceitos.

Aldeia

Pequena povoação que não dispõe de jurisdição, dependendo administrativamente da vila ou da cidade, a cujo termo ou comarca pertence; povoação constituída exclusivamente de índios; local em que se agrupavam índios domesticados dos sertões. Os portugueses chamavam de aldeias as tabas dos índios, as povoações indígenas e aquelas que os missionários organizavam ou iam convertendo.

Arraial

Povoação de caráter temporário, geralmente formada em função de certas atividades extrativas, como a lavra de minérios ou metais raros, pesca; lugarejo provisório; aldeola de pescadores.

Bairro

Parte ou circunscrição em que se divide a cidade; forma, em regra, um distrito que dispõe, por vezes, não somente de autoridades policiais, como também municipais; divisão antiga que pode ter surgido naturalmente, à medida que, com a Divisão Internacional do Trabalho, as pessoas que militavam no mesmo ofício congregavam-se num só local.

Capela

Pequena igreja de um só altar, sem pastor próprio; pequeno templo erigido ou fundado pelos nobres ou senhores nas terras de sua propriedade, muitas das quais se converteram depois em paróquias e igrejas principais, podendo ser pública ou privada.

¹⁹ Extraído do IGC (1995)

Capela curada

Capelas ministradas, em caráter permanente, por um pároco ou cura; são igualadas às paróquias.

Capitania hereditária

Regime de divisão territorial aplicado por Portugal nas ilhas dos Açores e da Madeira, antes de ser aplicado no Brasil; era definida segundo uma certa extensão de costas, com profundidade que se estendia até o limite de direito de propriedade da Coroa portuguesa - Linha de Tordesilhas; doada pelo Rei de Portugal através de cartas de doação e forais àquele que se tornava, assim, donatário da capitania. O donatário não recebia exatamente a terra, mas sim o usufruto desta; não podia ser alienada, mas transmitida por herança, ao filho varão mais velho, não podendo ser dividida entre os demais herdeiros; sua subdivisão pelo donatário era permitida, dentro de determinados critérios, baseados nas normas do reino, e concedidas partes do que recebiam a outros interessados; sistema vigente entre 1534 e 1548.

Cidade

Titulo honorífico concedido, até a Proclamação da República, pela Casa Imperial, a vilas e municípios, sem nada acrescentar à sua autonomia; a partir da Constituição de 1891 este poder é delegado aos Estados, que podem tornar cidade toda e qualquer sede de município; nome reconhecido legalmente para as povoações de determinada importância.

Distrito

Divisão territorial e administrativa em que certa autoridade administrativa, judicial ou fiscal exerce sua jurisdição.

Estação

Ponto de parada de meios de condução ou transporte de cargas ou de passageiros; vocábulo incorporado à denominação de algumas localidades em que a estação ferroviária teve papel significativo na origem ou desenvolvimento do povoamento.

Freguesia

Circunscrição eclesiástica que forma a paróquia; sede de uma igreja paroquial, que servia também, para a administração civil; categoria oficial institucionalmente reconhecida a que era elevado um povoado quando nele houvesse uma capela curada ou paróquia na qual pudesse manter um padre à custa destes paroquianos, pagando a ele a cômputo anual; fração territorial em que se dividem as dioceses; designação portuguesa de paróquia.

Município

Divisão administrativa de origem romana, levada pelos romanos para a Península Ibérica, e de Portugal trazida para o Brasil; equivalente a vila; menor unidade territorial político-administrativa autônoma; entre os antigos romanos, cidade que possuía o direito de se administrar e governar por suas próprias leis; substituiu definitivamente o termo “vila” a partir da República, tendo aparecido pela primeira vez na legislação brasileira através da Carta Régia de 29/10/1700.

Paróquia

Termo proveniente do grego *para-oikia*, ou seja, aquilo que se encontra perto ou ao redor da casa (supõe-se “do Senhor”, ou seja, da Igreja); determinada comunidade de fiéis, constituída estavelmente na Igreja particular, cujo cuidado pastoral é confiado ao pároco como a seu pastor próprio, sob a autoridade do Bispo diocesano; divisão eclesiástica governada por um pároco ou cura; originária e essencialmente de significado espiritual adquiriu, desde o início, significado também material, tendo se integrado ao processo administrativo, como pessoa moral de direito público; nasceu da conjugação de dois fatores: um de caráter espiritual, outro tributário, que exigia a delimitação territorial; equivalente a freguesia.

Povoado

Pequeno aglomerado rural ou urbano, sem autonomia administrativa; em geral, centro da sede de um município; lugar ou sítio no qual já se formou uma pequena população ou um pequeno núcleo de habitantes.

Sesmaria

Fração de terra da capitania concedida a terceiros, pelo donatário desta, para exploração econômica, sob pagamento de apenas um tributo, o dízimo - décima parte da produção; sistema português transplantado para o Brasil, previsto nas cartas de doação e forais das capitanias hereditárias; extensão de terra definida, tendo por base a “légua em quadra” ou formas retangulares.

Subdistrito

Subdivisão do distrito-sede de um município; surge em 1944. em substituição às zonas distritais; a partir da Lei Complementar nº 651 de 31/07/1990 é equiparado a distrito.

Termo

Território da vila, cujos limites são imprecisos; tinha sua sede nas vilas ou cidades respectivas; era dividido em freguesias; limite, raia ou marco divisório que extrema uma área circunscrita; região ou território que se estende às abas da cidade, vila, etc; distrito de uma administração.

Vila

Sede do termo; unidade político-administrativa autônoma equivalente a município, trazida de Portugal para o Brasil no início da colonização (a primeira vila criada no Brasil foi São Vicente, em 22/01/1532), tendo perdurado até fins do século XIX; toda vila deveria possuir câmara e cadeia, além de um pelourinho - símbolo de autonomia; termo empregado em substituição a município, pois este não podia ser empregado na colônia, ou seja, em terras não emancipadas.

Zona distrital

Subdivisão do distrito sede de um município; surge em 1938, sendo substituída a partir da Lei nº 14.334 de 30/11/1944 pelo subdistrito.

3. Tabelas

TABELA A - PARTICIPAÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS CRIADOS E SUAS POPULAÇÕES POR ESTADO DA FEDERAÇÃO E REGIÕES GEOGRÁFICAS SOBRE O TOTAL

Estado/ Região	Municípios Criados			Total de Municípios do Estado/Região			Relação Pop. Média Munic. Criado / Pop. Média do Total de Municípios
	Número (A)	População (B)	População Média (C)=<B/A	Número (D)	População (E)	População Média (F)=(E/D)	
Acre	10	58.655	5.866	22	483.726	21.988	12,13%
Amazonas	-	-	-	62	2.389.279	-	-
Amapá	6	18.593	3.099	15	379.459	25.297	4,90%
Rondônia	17	163.796	9.635	40	5.510.849	137.771	2,97%
Roraima	-	-	-	8	1.231.007	-	-
Pará	23	372585	16.199	128	5.510.849	43054	6,76%
Tocantins	44	125517	2853	123	1.048642	8.526	11,97%
Norte	100	739.148	7.391	398	11.290.093	28.367	6,55%
Alagoas	3	30.570	10.190	100	2.633.339	26.333	1,16%
Bahia	-	-	-	415	12.541.745	-	-
Ceará	6	77.271	12.879	184	6.809.794	37010	1,13%
Marar~4o	-	-	-	136	5.222.565	-	-
Paráíba	-	-	-	171	3.305.616	-	-
Pernambuco	9	99.532	11.059	177	7.399.131	41.803	1,35%
Piauí	30	161.581	5.386	148	2.673.176	18.062	6,04%
Sergipe	1	5.730	5.730	152	2.558.660	16.833	0,22%
Rio Grande do Norte	-	-	-	75	1.624175	-	-
Nordeste	49374.684	7.647		1 558	44768201	28.734	0,84%
Espírito Sarno	4	36.674	9169	71	2.802.707	39.475	1,31%
Minas Gemia	33	281.916	8.543	756	16.673.097	22.054	1,69%
Riodejaneiro	11	694.675	63.152	81	13.406.381	165.511	5,18%
São Paulo	53	421.981	7962	625	34120.886	54.593	1,24%
Sudeste	101	1.435.246	14210	1533	67003.07	43.707	2,14%
Paraná	48	388.365	8.091	371	9.003.804	24.269	4,31%
Rio Grande do Sul	94	341 744	3.636	427	9.637.682	22.571	3,55%
Santa Catanna	43	184815	4298	260	4.875.244	18 751	3,79%
Sul	186	914.924	4946	1.058	23.516.730	22228	3,89%
Goiás	21	102.427	4877	232	1.821.946	7.853	5,62%
Mato Groswdo Sul	5	51.505	10.301	77	4.515.868	58.648	1,14%
Mato Gro~	22	111.761	5080	117	2.235.832	19.110	5,00%
Distrito Federal	-	-	-	1	1 927.834	-	-
Centro Oeste	48	265.693	5.535	427	10..501 480	24594	2,53%
Brasil	483	3.729.693	7.722	4.974	157.079.575	21.580	2,37%

Fonte: IBGE. - Censo de 1991 e Contagem da População 1996

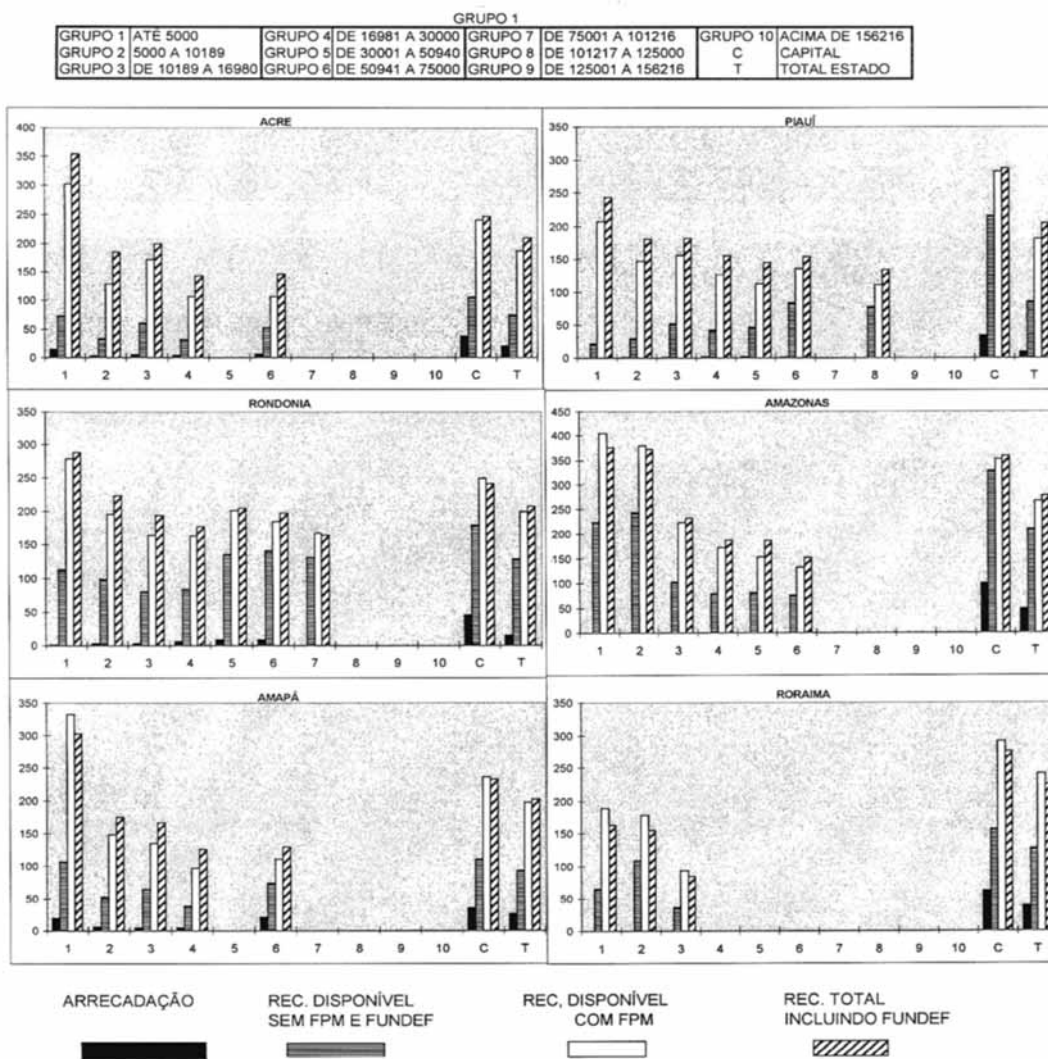
TABELA B - MUNICÍPIOS CRIADOS E O TOTAL DE MUNICÍPIOS POR ESTADOS DA FEDERAÇÃO E REGIÕES GEOGRÁFICAS

Estados	Número de Municípios existentes ⁹² (A)	Número de Municípios Criados (93) (B)	Número de Municípios Criados (97) (C)	Crescimento (93/92) (D)=(B/A)	Crescimento (97/92) (E)=(C/A)	Crescimento Acumulado
Acre	12	10	-	83,33%	0,00%	83,33%
Amazonas	62	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
Amapá	9	6	1	66,67%	11,11%	77,78%
Rondônia	23	17	12	73,91%	52,17%	126,09%
Roraima	8	-	7	0,00%	87,50%	87,50%
Pará	105	23	15	21,00%	14,29%	36,19%
Tocantins	79	44	16	55,70%	20,25%	75,95%
Norte	298	100	51	33,56%	17,11%	50,67%
Alagoas	97	3	1	3,09%	1,03%	4,12%
Bahia	415	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
Ceará	178	6	-	3,37%	0,00%	3,37%
Maranhão	136	-	81	0,00%	59,56%	59,56%
Paraíba	171	-	52	0,00%	30,41%	30,41%
Pernambuco	168	9	8	5,36%	4,76%	10,12%
Piauí	118	30	73	25,42%	61,86%	87,29%
Rio Grande do Norte	152	-	14	0,00%	9,21%	9,21%
Sergipe	74	1	-	1035%	0,00%	1,35%
Nordeste	1.509	49	229	3,25%	15,18%	18,42%
Espírito Santo	67	4	6	5,97%	8,96%	14,93%
Minas Gerais	723	33	97	4,56%	13,42%	17,98%
Rio de Janeiro	70	11	10	5,71%	14,29%	30,00%
São Paulo	572	53	20	9,27%	3,50%	12,76%
Sudeste	1.432	101	133	7,05%	9,29%	16,34%
Paraná	323	48	28	14,86%	8,67%	23,53%
Rio Grande do Sul	333	94	40	28,23%	12,01%	40,24%
Santa Catarina	217	43	33	19,82%	15,21%	35,02%
Sul	873	185	101	21,19%	11,57%	32,76%
Goiás	211	21	10	9,95%	4,74%	14,69%
Mato Grosso do Sul	72	5	-	6,94%	0,00%	6,94%
Mato Grosso	95	22	9	23,16%	9,47%	32,63%
Distrito Federal	1	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
Centro Oeste	379	48	19	12,66%	5,01%	17,68%
Brasil	4.491	483	533	10,75%	11,87%	22,62%

Fonte: IBGE, censo de 1991 e Contagem da População 1996

4. Gráficos

GRÁFICO A – PRINCIPAIS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS POR FAIXA DE POPULAÇÃO - VALORES PER CAPITA

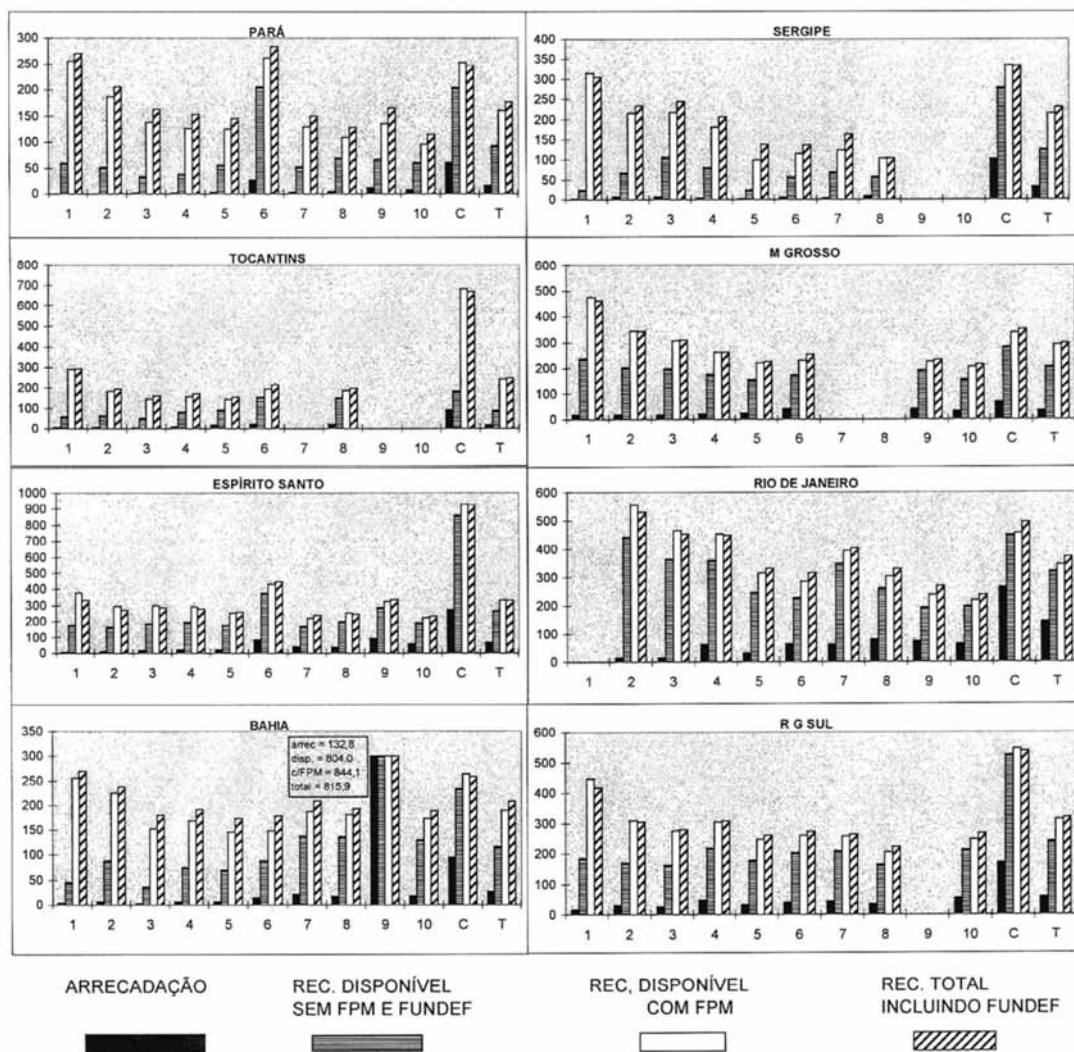


Fonte: Sérgio Prado

GRÁFICO B – PRINCIPAIS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS POR FAIXA DE POPULAÇÃO - VALORES PER CAPITA

GRUPO 2

GRUPO 1	ATÉ 5000	GRUPO 4	DE 16981 A 30000	GRUPO 7	DE 75001 A 101216	GRUPO 10	ACIMA DE 156216
GRUPO 2	5000 A 10189	GRUPO 5	DE 30001 A 50940	GRUPO 8	DE 101217 A 125000	C	CAPITAL
GRUPO 3	DE 10189 A 16980	GRUPO 6	DE 50941 A 75000	GRUPO 9	DE 125001 A 156216	T	TOTAL ESTADO

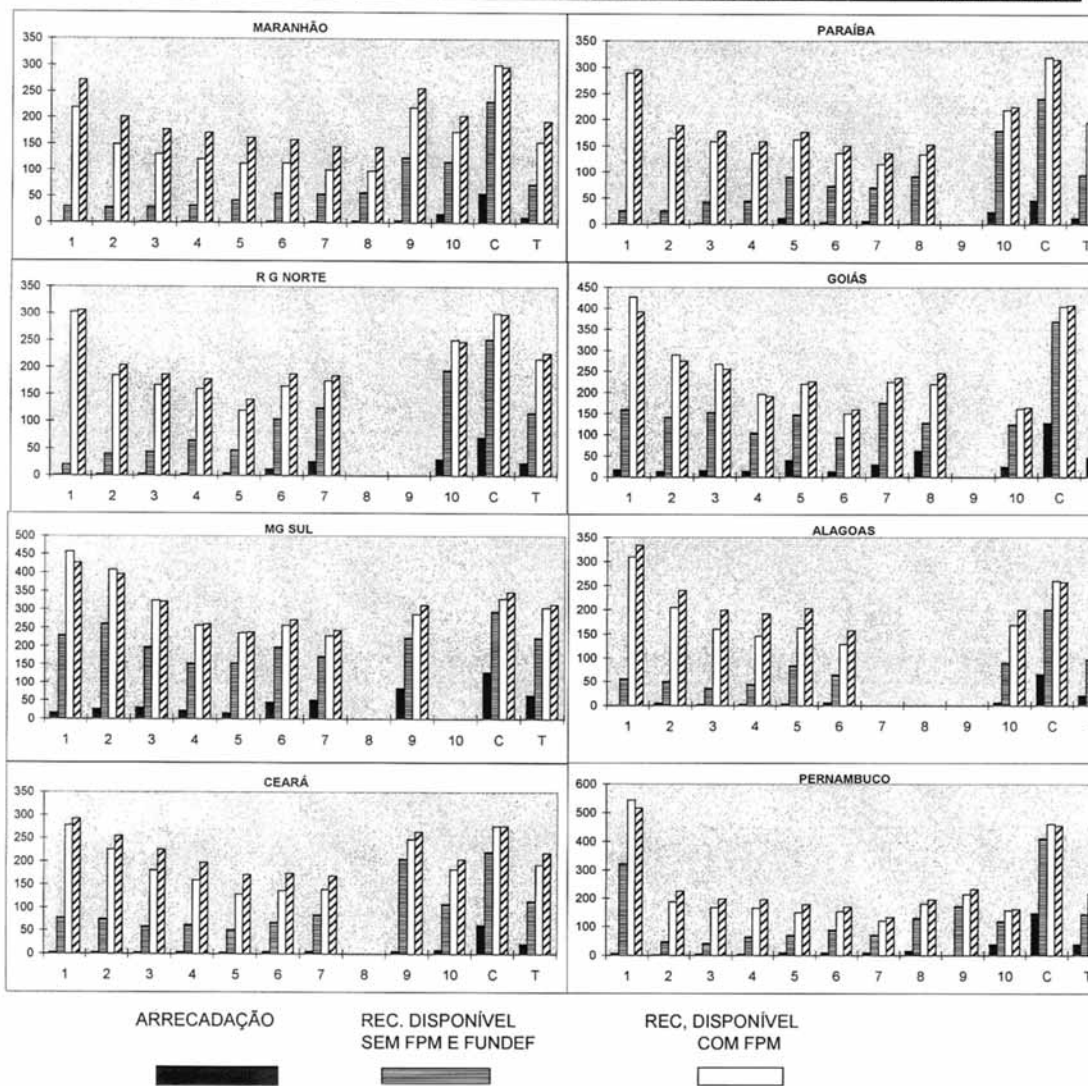


Fonte: Sérgio Prado

**GRÁFICO C – PRINCIPAIS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS POR FAIXA DE POPULAÇÃO
- VALORES PER CAPITA**

GRUPO 3

GRUPO 1	ATÉ 5000	GRUPO 4	DE 16981 A 30000	GRUPO 7	DE 75001 A 101216	GRUPO 10	ACIMA DE 156216
GRUPO 2	5000 A 10189	GRUPO 5	DE 30001 A 50940	GRUPO 8	DE 101217 A 125000	C	CAPITAL
GRUPO 3	DE 10189 A 16980	GRUPO 6	DE 50941 A 75000	GRUPO 9	DE 125001 A 156216	T	TOTAL ESTADO

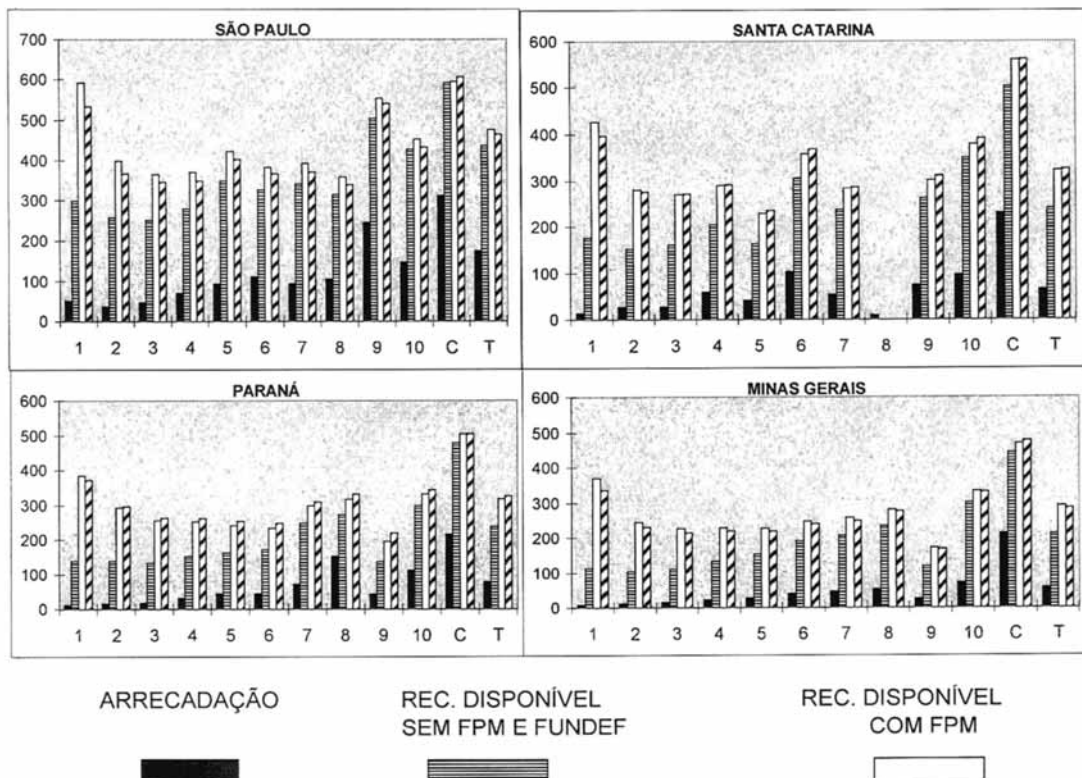


Fonte: Sérgio Prado

**GRÁFICO D – PRINCIPAIS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS POR FAIXA DE POPULAÇÃO
- VALORES PER CAPITA**

GRUPO 4

GRUPO 1	ATÉ 5000	GRUPO 5	DE 30001 A 50940	GRUPO 9	DE 125001 A 156216
GRUPO 2	5000 A 10189	GRUPO 6	DE 50941 A 75000	GRUPO 10	ACIMA DE 156216
GRUPO 3	DE 10189 A 16980	GRUPO 7	DE 75001 A 101216	C	CAPITAL
GRUPO 4	DE 16981 A 30000	GRUPO 8	DE 101217 A 125000	T	TOTAL ESTADO



Fonte: Sérgio Prado

5. Legislação

Constituição da República Federativa do Brasil

Art. 18.

§4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovado por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

IV – número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

- b) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;*
- c) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;*
- d) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes.*

V – remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispões os arts. 37, XI, 150, III e 153, §2º., I;

Art. 37.

XI – a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;

Emenda Constitucional nº 1 de 1992.

Dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores.

Art. 2. São acrescentados ao art. 29 da Constituição os seguintes incisos, VI e VII, renumerando-se os demais:

Art. 29.

VI – a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispões o art. 37, XI;

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do distrito Federal, e dá outras providências.

Art. 27

§2º. O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispões os arts. 39, §4º., 57, §7º., 150, II, 153, III e 153, §2º., I.

Art. 29

V – subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispões os arts. 37, XI, 39, §4º., 150, II, 153, III, e 153, §2º. I;

VI – subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, §4º., 57, §7º., 150, II, 153, III e 153, §2º., I.

Art. 37.

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outras espécies remuneratórias, percebidas cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal integrado por servidores designado pelos respectivos Poderes.

§ 4º. O membro do Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.

Art. 29.

VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

- a. em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
- b. em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
- c. em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
- d. em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
- e. em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*
- f. em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;*

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I – oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

II – sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;

III – seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;

IV – cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes;

§ 1º. A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º. Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

§3º. Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao §1º. Deste artigo.

VII. BIBLIOGRAFIA

1. Referências Bibliográficas

ABIKO, A. K.; Almeida, M. A. P.; Barreiros, M. A. F, - *Urbanismo: História e Desenvolvimento*, Escola Politécnica da USP, Texto Técnico, São Paulo, 1995.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO - *Habitação e Desenvolvimento Urbano*, Cadernos Fórum São Paulo Século XXI, São Paulo, 2000, caderno 5.

BANDECH, Brasil – *O município no Brasil e sua função política. 5ª. Ed. São Paulo: Ed. Pannrertz, 1983.*

BIRKHOLZ, L. B. – *Planejamento Regional e o Planejamento Local – Relacionamentos e Condicionantes*, FAUUSP, Publicação, São Paulo, 1979.

BREMAEKER, François E. J. de – *Os novos municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990*. Rio de Janeiro: IBAM/CPU/IBAMCO, 1991. 36 p. (Base territorial, 1).

BREMAEKER, François E. J. de – *Limites à criação de novos municípios: A Emenda Constitucional no. 15*. Rio de Janeiro: Revista Administração Municipal. v. 43, n. 219, p. 118 - 128, 1996.

CADERNOS BRASILEIROS DE ARQUITETURA – *Desenho Urbano II*. Texto de Isabel Cristina Eiras de Oliveira. Volume 13, São Paulo. Projeto Editores, 1984.

CAMARGO, Aspásia. O Estado de São Paulo. 23/12/2202, Pg. A6.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Imprensa Oficial do Estado S.A. - IMESP, São Paulo, 1988.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Imprensa Oficial do Estado S. A. - IMESP, São Paulo, 1989.

CATAIA, Márcio Antônio – *Território Nacional e Fronteiras Internas: a fragmentação do território brasileiro*. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas USP, Tese de Doutorado, março 2001.

FERRAZ, José Carlos de Figueiredo – *Urbis Nostra*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Pini, 1991.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Instituto Brasileiro de Economia, revista *Agroanalysis, Perfil do produtor rural, parte III – propensão a migrar*, São Paulo, vol 20, nº 9, pg 52, 2000.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE, *São Paulo em números: projeções demográficas – Parte 1*, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, São Paulo, 1988.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – *Diagnóstico 5ª. Região Administrativa – Governo do Estado de São Paulo/Secretaria de Economia e Planejamento/Coordenadoria de Ação Social*, São Paulo, 1973.

INFORME DEMOGRÁFICO Nº 23 – *Migração no Interior do Estado de São Paulo*, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Fundação SEADE, 1990.

KLERING, Luis Roque – *Experiências recentes em municípios brasileiros – os novos municípios e as conquistas da autonomia*. In: *Governo Municipal na América Latina – Inovações e perplexidades*. Organizadores: Roberto Fachin e Alain Chanlat. Editora sulina. UFRGS, 1998.

MARX, Murilo – *Cidade no Brasil - Terra de quem?* – São Paulo. Nobel. Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

MEIRELLES, H. L. – *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo, 1977.

MELLO, Diogo Lordello de – *Os Estados e os Municípios na Constituição de 1967*. Mimeógrafo - sem referência.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE – *Evolução da Rede Urbana no Brasil – período 1970-1980*. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente/ CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, Brasília, 1985.

MONTORO, Franco – *A prática da descentralização em São Paulo*. Pronunciamento no Congresso Nacional de Vereadores. Brasília, 19/08/85.

NORONHA, Rudolf de – *Movimentos de emancipação municipal no Estado do Rio de Janeiro a partir de 1985*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993. 76p. mimeo.

PATARRA, N. (org.) - *Migração, condições de vida e dinâmica urbana: São Paulo 1980-1993*, Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1997.

PRADO, Sérgio – *Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil*. Trabalho elaborado no contexto do Projeto: *Descentralização fiscal e Cooperação financeira Intergovernamental*. EBAP/ K. ADENAUER, sob coordenação do Professor Fernando A. Resende. São Paulo, 2001.

REIS FILHO, N. G. – *Urbanização e Urbanismo no Brasil – I*, Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Cadernos de Pesquisa do LAP, n.º. 19, São Paulo, 1997.

REIS FILHO, N. G. – *Evolução Urbana do Brasil 1500/1720*, São Paulo: Pini, 2000.

RIBEIRO, V. L. S. (Coord.) – *Conjuntura Urbana – 1: Estrutura Populacional dos Municípios Brasileiros*, Secretaria de Política Urbana, Brasília, Novembro 1997.

RIBEIRO, V. L. S. (Coord.) – *Conjuntura Urbana – 2: Criação de Novos Municípios*, Secretaria de Política Urbana, Brasília, Março 1998.

SANTOS, P. F. – *Formação de Cidades no Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Regional. Instituto Geográfico e Cartográfico – *Quadro do desmembramento territorial-administrativo dos municípios paulistas*. Instituto Geográfico e Cartográfico. – São Paulo: IGC, 1995.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Regional. Instituto Geográfico e Cartográfico – *Municípios e distritos do Estado de São Paulo*. Instituto Geográfico e Cartográfico. – São Paulo: IGC, 1995.

SERRA, J. – *O Novo Município: Contribuições às Leis Orgânicas Municipais*, MM Edições, São Paulo, 1989.

VEIGA, José Eli da – *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. – Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

ZMITROWICZ, W., BISCARO, C. – *A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal*, Escola Politécnica da USP, Texto Técnico, São Paulo, 1998.

2. Bibliografia Levantada

ABIKO, A. K.; Almeida, M. A. P.; Barreiros, M. A. F. - *Urbanismo: História e Desenvolvimento*, Escola Politécnica da USP, Texto Técnico, São Paulo, 1995.

A cidade contemporânea: tendências e conceitos. Organizado por Kleber Pinto Silva. Bauru, UNESP, 1995.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO - *Habitação e Desenvolvimento Urbano*, Cadernos Fórum São Paulo Século XXI, São Paulo, 2000, caderno 5.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS – *Transporte humano: cidades com qualidade de vida*. São Paulo, ANTP, 1997.

BALLANT, A. - *Cultura y proyecto urbano: la ciudad moderna*. Buenos Aires, CEAL, 1993.

BANDECH, Brasil – *O município no Brasil e sua função política*. 5^a. Ed. São Paulo: Ed. Pannrtz, 1983.

BERQUÓ, Elza – *Situação Demográfica Brasileira. Região Sudeste*, / Elza Berquó, Rosana Baeninger, Gislaine Fonseca. Campinas: UNICAMP – NEPO, 1996.

BIRKHOLZ, L. B. – *Planejamento Regional e o Planejamento Local – Relacionamentos e Condicionantes*, FAUUSP, Publicação, São Paulo, 1979.

BREMAEKER, François E. J. de – *Os novos municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990*. Rio de Janeiro: IBAM/CPU/IBAMCO, 1991. 36 p. (Base territorial, 1).

BREMAEKER, François E. J. de – *Limites à criação de novos municípios: A Emenda Constitucional no. 15*. Rio de Janeiro: Revista Administração Municipal. V. 43, n. 219, p. 118 - 128, 1996.

CADERNOS BRASILEIROS DE ARQUITETURA – *Desenho Urbano II*. Texto

de Isabel Cristina Eiras de Oliveira. Volume 13, São Paulo. Projeto Editores, 1984.

CALDANA, JUNIOR, V. L. - *Planejamento urbano: uma reflexão sobre seus processos de elaboração*. São Paulo, FAUUSP, Dissertação de Mestrado, 1994.

CAMARGO, Aspásia. O Estado de São Paulo. 23/12/2202, Pg. A6.

CAMPOS FILHO, C. M – *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. São Paulo, Nobel, 1989.

Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil / Organizado por.- Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999 (Coleção Pesquisa, 3), v 1.

CANO Wilson; BRANDÃO, Carlos A. (Coord.) - *A Região Metropolitana de Campinas – urbanização, economia, finanças e meio ambiente*. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2002.

CARDOSO, Regina Luna Santos – *Elaboração de indicadores de desempenho institucional e organizacional no setor público: técnicas e ferramentas*. São Paulo: FPFL-Cepam, 1999.

CATAIA, Márcio Antônio – *Território Nacional e Fronteiras Internas: a fragmentação do território brasileiro*. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas USP, Tese de Doutorado, março 2001.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado S. A., 1988.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado S. A., 1989.

COSTA, Luís César Amad – *Autonomia do Município na atual Constituição Brasileira*. Espaço & Debates – Cidade Constituinte. Org. NERU. São Paulo, 1986.

DANTAS, J. R. – *Modelos urbanos: um enfoque científico no planejamento*

urbano. São Paulo, FAUUSP, Tese Livre Docência, 1981.

DEL RIO, V. – *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo, Pini, 1990.

Desenho urbano; controle de desempenho do desenvolvimento urbano. Dossiê de textos básicos. Gilda Collet Bruna. São Paulo, FAUUSP, 1992.

EMPRESA METROPOLITANA DE PLANEJAMENTO DA GRANDE SÃO PAULO – *Sumário de dados da Região de Campinas, 1992*, Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, São Paulo, EMPLASA, 1993.

FAVERO, E. – *Plano de organização geral do Distrito de Engenheiro Coelho-SP*. FAUUSP, 1976.

FAVERO, E. - *A função do parcelamento do solo na organização urbana nas cidades médias paulistas*. São Paulo, Dissertação de Mestrado - EPUSP, 1995.

FERRAZ, José Carlos de Figueiredo – *Urbis Nostra*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Pini, 1991.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Instituto Brasileiro de Economia, revista *Agroanalysis, Perfil do produtor rural, parte III – propensão a migrar*, São Paulo, vol 20, n° 9, pg 52, 2000.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE, *São Paulo em números: projeções demográficas – Parte I*, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, São Paulo, 1988.

Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Organizado por Luiz César de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Júnior. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – *Diagnóstico 5ª.Região Administrativa – Governo do Estado de São Paulo/Secretaria de Economia e Planejamento/Coordenadoria de Ação Social*, São Paulo, 1973.

Grande Enciclopédia Larousse Cultural, Volume 17, São Paulo, 1998.

GüELL, J. M. F. – *Planificación estratégica de ciudades*. Editora Gustavo Gilli S.A. - 1997.

Imagens da cidade: séculos XIX e XX. Organizado por Stella Bresciani, São Paulo, ANPHU, Marco Zero, FAPESP, 1994.

INFORME DEMOGRÁFICO Nº 23 – *Migração no Interior do Estado de São Paulo*, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Fundação SEADE, 1990.

KELLER, Elza Coelho de Souza – *As funções regionais e a zona de influência de Campinas* – Fundação IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia, Revista Brasileira de Geografia, No. 2, 1969, pg 3.

KLERING, Luis Roque – *Experiências recentes em municípios brasileiros – os novos municípios e as conquistas da autonomia*. In: Governo Municipal na América Latina – Inovações e perplexidades. Organizadores: Roberto Fachin e Alain Chanlat. Editora sulina. UFRGS, 1998.

LACAZE, J. P. – *Os métodos do urbanismo*. Campinas, Papirus, 1993.

LAMAS, J. M. R. G. – *Morfologia urbana e desenho da cidade*. Lisboa, Fundação Calouste Gulben Kian, 1993.

LIMA, P. C. – *Contribuição de melhoria: uma proposta de ação*. São Paulo, FAUUSP, Tese de Doutorado, 1996.

LUCINI, H. C. – *Requalificação urbana e novos assentamentos de interesse social*. São Paulo, FAUUSP, Tese de Doutorado, 1996.

MARQUES, E. N. - *Desenho urbano: análise morfológica e funcional para a regulamentação urbanística*. São Paulo, FAUUSP, Tese de Doutorado, 1994.

MARX, M. A. – *Breve percurso pela cidade no Brasil*. São Paulo, FAUUSP, Dissertação de Mestrado, 1980.

MARX, M. A. - *Cidades brasileiras*. São Paulo, Melhoramentos, 1980.

MARX, M. A. - *Cidade no Brasil – Terra de Quem?* São Paulo, EDUSP/Nobel, 1991.

MARZOLA, N. - *O processo da regionalização do Estado de São Paulo a partir de 1950: estudo de caso da região de Campinas*. São Paulo, FAUUSP, Dissertação de Mestrado, 1991.

MASCARÓ, J. L. – *Estudos dos custos de infra-estrutura em cidades de porte médio*. São Paulo, FAUUSP, 1979.

MASCARÓ, J. L. – *Desenho urbano e custos de urbanização*. Porto Alegre, D. C. Luzzatto Editora, 1989.

MASCARÓ, L. E. A. R de – *Ambiência urbana = urban environment*. Porto Alegre, Sagra-Luzzatto, 1996.

MEIRELLES, H. L. – *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo, 1977.

MELLO, Diogo Lordello de – *Os Estados e os Municípios na Constituição de 1967*. Mimeógrafo - sem referência.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE – *Evolução da Rede Urbana no Brasil – período 1970-1980*. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente/ CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, Brasília, 1985.

MONTORO, Franco – *A prática da descentralização em São Paulo*. Pronunciamento no Congresso Nacional de Vereadores. Brasília, 19/08/85.

NORONHA, Rudolf de – *Movimentos de emancipação municipal no Estado do Rio de Janeiro a partir de 1985*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993. 76p. mimeo.

MORI, K. A. M. K. - *Contribuição ao estudo da formação do espaço brasileiro*. São Paulo, 1988.

OLIVEIRA, A. F. de - *Política urbana brasileira e cidades médias*. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Dissertação de Mestrado, 1998.

O novo Brasil urbano: impasses, dilemas e perspectivas. Organizado por Maria Flora Gonçalves. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1995.

PATARRA, N. (org.) - *Migração, condições de vida e dinâmica urbana: São Paulo 1980-1993*, Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1997.

PUPPI, I. C. - *Estruturação sanitária das cidades*. Curitiba/São Paulo, Universidade Federal do Paraná/CETESB, 1981.

REIS FILHO, N. G. - *São Paulo e outras cidades: produção social e degradação dos espaços urbanos*. São Paulo, Hucitec, 1994.

REIS FILHO, N. G. - *Notas sobre o urbanismo no Brasil*. São Paulo, FAUUSP, 1995.

REIS FILHO, N. G. - *Urbanização e Urbanismo no Brasil – I*, Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Cadernos de Pesquisa do LAP, n.º. 19, São Paulo, 1997.

REIS FILHO, N. G. - *Evolução Urbana do Brasil 1500/1720*, São Paulo: Pini, 2000.

RIBEIRO, V. L. S. (coord.) - *Conjuntura Urbana – 1: Estrutura Populacional dos Municípios Brasileiros*, Secretaria de Política Urbana, Brasília, 1997.

RIBEIRO, V. L. S. (coord.) - *Conjuntura Urbana – 2: Criação de Novos Municípios*, Secretaria de Política Urbana, Brasília, 1998.

RIZZIERI, J. A. B. e outros - *Economia urbana: custos de urbanização e finanças públicas*. São Paulo, IPE, relatório de pesquisa.

RIZZIERI, J. A. B. - *Desenvolvimento Econômico e Urbanização*, IPEA-USP.

SANTOS, P. F. - *Formação de Cidades no Brasil Colonial*. Rio de Janeiro:

Editora UFRJ, 2001.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria do Interior. Coordenadoria de Ação Regional. *Avaliação do equipamento básico das cidades de pequeno porte do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1981.

SÃO PAULO, Universidade – Faculdade Arquitetura e Urbanismo. - *Avaliação do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio e Revisão de Critérios de Seleção das Referidas Cidades*. Coordenação de Gilda Collet Bruna. São Paulo, MINTER-CNDU/FAUUSP, vol 1, 2, 3 e 4, 1983/84.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Regional. Instituto Geográfico e Cartográfico – *Quadro do desmembramento territorial-administrativo dos municípios paulistas*. Instituto Geográfico e Cartográfico. – São Paulo: IGC, 1995.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento Regional. Instituto Geográfico e Cartográfico – *Municípios e distritos do Estado de São Paulo*. Instituto Geográfico e Cartográfico. – São Paulo: IGC, 1995.

SERRA, G. G. – *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo, EDUSP, 1991.

SERRA, J. – *O Novo Município: Contribuições às Leis Orgânicas Municipais*, MM Edições, São Paulo, 1989.

SIMÕES, L. L. – *Índices urbanísticos e planejamento urbano no Brasil: as novas experiências*. São Paulo, FAUUSP, 1987.

SINGER, P. I. - *Economia política de urbanização*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

SOJA, E. W. – *Geografia pós-moderna: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1993.

SOUZA, Celina – *Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros*. Texto In: *Governo Municipal na América Latina – inovações e*

perplexidades. Org. Roberto Fachin e Alain Chanlat. UFRS. Editora Sulina. RS. 1998.

SOUZA, M. A. A.de – *Governo urbano*. São Paulo, Nobel, 1988.

TARALLI, C. H. – *Ambiente construído e legislação: o visível e o imprevisível*. São Paulo, FAUUSP, Tese de Doutorado, 1993.

Urbanization in contemporary Latin América. Edited by Alan Gilbert, Jorge E. Harday and Roland Ramirez Chichester. Wiley, 1991.

VEIGA, José Eli da – *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. – Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

WILLEMAIN, T. R. – *Statistical methods for planners*. Cambridge, Mit Press, 1980.

ZMITROWICZ, W; BISCARO, C.– *A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal*, Escola Politécnica da USP, Texto Técnico, São Paulo, 1998.

