

ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 19 n. 3 p. 635-886 out./dez. 2009



Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento – Seplan
Walter Pinheiro

**Superintendência de Estudos Econômicos
e Sociais da Bahia – SEI**
José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Pesquisas – Dipeq
Thaiz Silveira Braga

Diretoria de Estudos – Direst
Edgard Porto

Coordenação de Pesquisas Sociais – Copes/Dipeq
Laumar Neves de Souza

Coordenação de Estudos Especiais – Coesp/Direst
Thiago Reis Góes

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* da Capes.

Conselho Editorial

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco, Antônio Wilson Ferreira Menezes, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jair Sampaio Soares Junior, José Eli da Veiga, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renata Prosépio, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

Conselho Temático

Ana Clara Torres Ribeiro (IPPUR/UFRJ), Ana Fernandes (UFBA), Heloisa Soares de Moura Costa (UFMG), Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (IPPUR/UFRJ), Pedro de Almeida Vasconcelos (UCSal/UFBA), Rosa Moura (Ipardes)

Editor

Francisco Baqueiro Vidal

Coordenação Editorial

Patricia Chame Dias, Ilce Carvalho

Revisão de Linguagem

Calixto Sabatini (port.), Christiane Eide June (ing.)

Coordenação de Biblioteca e Documentação – Cobi

Ana Paula Sampaio

Normalização

Raimundo Pereira Santos, Eliana Marta Gomes da Silva Souza

Coordenação de Disseminação de Informações – Codin

Márcia Santos

Padronização e Estilo/Editoria de Arte

Elisabete Cristina Teixeira Barretto, Aline Santana (estag.)

Produção Executiva

Anna Luiza Sapucaia

Capa

Julio Vilela

Editoração

Agapê Design

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e
Sociais da Bahia, 2009.
v.19
n.3
Trimestral
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

Impressão: EGBA
Tiragem: 1.200 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB
CEP: 41.745-002 Salvador – Bahia
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781
sei@sei.ba.gov.br
www.sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação	639	Intervenções urbanas e unidades existenciais: o Projeto Rio Cidade como um estudo de caso <i>Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós</i>	759
GESTÃO E INSTRUMENTOS	641		
Cidades, tecnologias de informação e comunicações e planejamento urbano <i>Othon Jambeiro</i>	643	Centralidade na cidade contemporânea, novos sujeitos e projetos: o caso das universidades na área central do Rio de Janeiro <i>Rachel Torrez</i>	777
Plano diretor no Estatuto da Cidade e perspectivas atuais do planejamento urbano <i>Glória Cecília dos Santos Figueiredo</i>	655		
O Estatuto da Cidade e a ZEIS: estudo da regulamentação e aplicabilidade do instrumento urbanístico no Brasil <i>Aparecida Netto Teixeira</i>	667	As ruas da cidade tradicional: a morfologia do centro de uma cidade média - Campina Grande, Paraíba, Brasil <i>Doralice Sátyro Maia</i>	791
A participação do Estado nas mais-valias urbanas: perspectivas para Salvador <i>Lesdli Carneiro de Jesus</i>	679	Autoconstrução em Salvador: a moradia possível <i>Maria Raquel Mattoso Mattedi</i>	805
Discutindo parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal <i>Nathan Belcavello de Oliveira</i>	693	Os edifícios São Vito e Mercúrio: uma história que não se conta <i>Clara Passaro</i>	817
Operações urbanas – a produção e o controle do espaço público em diferentes escalas <i>Ludmila Dias Fernandes</i>	707	QUESTÕES SOBRE O DIREITO À CIDADE	833
EXPRESSÕES DA REALIDADE URBANA	717	Cultura e direito à cidade: espaços públicos de comunicação popular em Salvador, na Bahia <i>Angelo Serpa</i>	835
O retorno da questão habitacional nas políticas do Estado brasileiro: elementos para uma reflexão sociológica <i>Brasilmar Ferreira Nunes</i> <i>João Maurício Martins de Abreu</i>	719	Considerações sobre algumas dinâmicas socioespaciais encontradas em festas populares do candomblé: A participação nos espaços públicos <i>Thais de Bhanthumchinda Portela</i>	849
Os condomínios residenciais fechados na Região Metropolitana de Salvador <i>Rafael de Aguiar Arantes</i> <i>Inaiá M. M. de Carvalho</i>	735	Cidades inacessíveis: uma violação ao direito à experimentação dos centros urbanos pelas pessoas com deficiência <i>Paulo Roberto Neves Santos</i> <i>José Bezerra Viana Neto</i>	863
Segregação residencial no oeste baiano: o planejamento urbano no município <i>Luís Eduardo Magalhães</i> <i>Antonio Muniz dos Santos Filho</i> <i>Jorge Ney Valois Rios Filho</i>	747	Circuladô urbano-educacionais: a cidade como metapedagogia <i>Climério Manoel Macêdo Moraes</i>	877

Discutindo parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal

Nathan Belcavello de Oliveira^A

Resumo

A Constituição Federal de 1988 engendrou um novo pacto federativo, introduzindo o distrito federal e os municípios como novos entes federados, além da União e dos estados, com atribuições exclusivas e concorrentes, coordenadas pela Carta Magna. Entre as atribuições exclusivas dos estados federados está a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios com parâmetros estabelecidos em lei estadual. Com efeito, houve no país pós-1988 a proliferação de municípios insustentáveis. Alterou-se, então, o texto constitucional, delegando à União o estabelecimento de parâmetros para a consecução da referida atribuição estadual com relação aos municípios. Destarte, o objetivo é discutir a importância de parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal. Os resultados preliminares apontam que a análise deve considerar alguns aspectos, tais como a população urbana, sua densidade e a relação, principalmente tributária, entre o poder municipal e a área urbana.

Palavras-chave: Estudo de Viabilidade Municipal. Parâmetros urbanos. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Pacto federativo.

INTRODUÇÃO

A questão federativa no Brasil remonta às raízes de sua independência. Desde o período imperial, passando pela República Velha (instauradora do sistema federativo), a denominada “revolução de 1930”, o Estado Novo, o período democrático populista das décadas de 1940 e 1950, o denominado “regime militar”, até o período democrático contemporâneo, a questão entre uma estrutura de Estado federado ou centralizado segue entre avanços e retrocessos (ANDRADE; ANDRADE, 1999). O processo de redemocratização do Brasil, após anos

Abstract

The Federal Constitution of 1988 created a new federal pact, introducing the Federal District and Municipalities as new federal entities and the Union and the States as exclusive and concurrent powers, coordinated by the Constitutional Charter. Amongst the Federal States' exclusive powers is the creation, incorporation, amalgamation and dismantling of municipalities within parameters established in state law. As a result of this, a proliferation of unsustainable municipalities was seen across the country after 1988. The text of the constitution was therefore altered in order to delegate the establishment of parameters for the attainment of the aforementioned state power as related to Municipalities to the Union. The aim of the article, therefore, is to discuss the importance of urban parameters in the Municipal Feasibility Study. Preliminary results indicate that an analysis must take into consideration certain aspects, such as the urban population, its density and the, principally tax-related, connection between municipal government and the urban area.

Keywords: *Municipal Feasibility Study. Urban parameters. The creation, incorporation, amalgamation and dismantling of municipalities. Federal pact.*

de um governo militar centralizador, foi marcado por anseios autonomistas. A Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, catalisadora das expectativas emancipatórias e de maior participação advindas da sociedade brasileira, engendrou um pacto federativo *sui generis* entre outros estados que adotam o sistema federativo, permitindo a existência de entes federativos com níveis de poder distintos, como o distrito federal e os municípios, além da União e dos estados. Esses entes são dotados com atribuições exclusivas e concorrentes, coordenadas pela Carta Magna. Entre as atribuições exclusivas delegadas aos estados federados está a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, segundo Parágrafo 4º do Artigo 18 da Constituição Federal.

^A Mestrando em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB); graduado em Geografia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); geógrafo do Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Departamento de Planejamento Urbano. nathan.oliveira@cidades.gov.br

Com efeito, o país assistiu, durante a década de 1990, a proliferação de municípios, baseados em legislações estaduais com parâmetros muitas vezes irrisórios, que permitiam a instalação de entes federativos insustentáveis em termo de receita orçamentária e das próprias estruturas administrativa e territorial. Até mesmo os parâmetros das legislações estaduais foram, muitas vezes, desconsiderados pelos legisladores, que criavam, nas assembleias legislativas, municípios até sem população urbana, por exemplo.

Essa proliferação de municípios sem condições de existência onerou demasiadamente a União, principal ente federado responsável por repasses orçamentários constitucionais, sobretudo por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Para estancar esse processo, que se tornava cada vez mais crescente, o Congresso Nacional alterou a Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996 (EC nº 15/1996). A alteração ao texto constitucional passou a delegar à União o estabelecimento do período para tramitação dos projetos de lei nas assembleias legislativas e do Estudo de Viabilidade Municipal (EVM), com parâmetros mínimos a serem considerados pelos estados para consecução da referida atribuição com relação aos municípios. Conforme determina a emenda, o referido estudo será definido em lei federal, assim como o período que a lei estadual que proponha a criação, a incorporação, a fusão ou desmembramento de municípios deverá obedecer. Ou seja, ainda estão os estados delegados à atribuição de criar, incorporar, fundir ou desmembrar municípios, mas observando determinações da União.

Contudo, passados 15 anos da alteração da Carta Magna brasileira, tramitam nas duas casas do Congresso Nacional diversas propostas legislativas, entre projetos de lei e propostas de emenda constitucional, que versam sobre a regulamentação do período e do estudo supracitados, sobre o retorno à letra constitucional tal qual promulgada em 1988 e até sobre o reconhecimento dos municípios instalados após a promulgação da EC nº 15/1996.

O país assistiu, durante a década de 1990, a proliferação de municípios, baseados em legislações estaduais com parâmetros muitas vezes irrisórios

São muitos os pontos de vistas a respeito do tema, principalmente da criação ou desmembramento de municípios. Alguns estudos apontam tanto para aspectos positivos, sobretudo ligados ao “bem-estar” da população local, quanto negativos, atrelados à distribuição dos recursos orçamentários da União aos municípios. Todavia, alguns aspectos importantes ligados aos parâmetros urbanos são pouco analisados pelos que se atêm à temática emancipatória.

Destarte, o objetivo deste trabalho é discutir sobre os parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal (EVM), considerando o pacto federativo; os projetos de lei e de emenda constitucional que tramitam no Congresso Nacional acerca do tema; e o planejamento territorial. Para tal, divide-se este trabalho em quatro partes principais. A primeira tratará de uma breve análise sobre a criação de municípios no Brasil, concentrando-se principalmente na proliferação de novos municípios no país a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até a redação dada pela EC nº 15/1996 ao Parágrafo 4º do Artigo 18 da Carta Magna, analisando dados dos municípios criados, além de apresentar alguns estudos e posicionamentos sobre as emancipações recentes. Em seguida, serão apresentadas as diversas proposições legislativas advindas do processo de debate sobre o tema no Congresso Nacional, seja a regulamentação do parágrafo, o reconhecimento de municípios instalados após a emenda, ou o retorno ao texto constitucional original. Como terceira parte, serão tratados os parâmetros urbanos para o EVM, buscando discuti-los à luz do planejamento territorial, do pacto federativo e de definições legais já consagradas no Brasil. Por fim, serão tecidas considerações finais sobre o tema discutido.

MUNICÍPIOS PÓS-1988: STATUS E PROLIFERAÇÃO DE EMANCIPAÇÕES

A criação de municípios no Brasil como forma de promoção do poder local é histórica e está estritamente ligada à questão da centralização ou descen-

tralização do poder no nível nacional de governo. Considerando toda a história do Brasil – desde o Império até República –, mesmo não sendo o período histórico brasileiro em que mais foram criados e instalados¹ municípios (conforme pode se ver no Gráfico 1), a denominada Constituição Cidadã, promulgada em 5 de outubro de 1988 – marco legal da redemocratização – instituiu um elemento até então nunca visto nas demais constituições brasileiras e também de outros países: o distrito federal e os municípios passam a figurar, juntamente com a União (governo federal) e os estados, como entes da Federação brasileira. Tal fato novo engendra uma peculiaridade até então sem importância no debate e na análise sobre a emancipação de municípios: eles se tornaram entes federados, autônomos, o que denota poder para legislar – inclusive estabelecendo sua própria lei orgânica² (a “constituição” do município) – e gerir seus recursos, dentro dos limites estabelecidos pelo pacto federativo, expressos na Carta Magna.

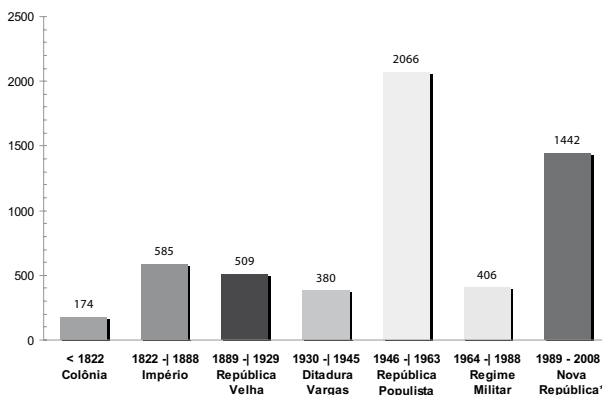


Gráfico 1
Quantidade de municípios instalados por período histórico-político brasileiro

Fonte: Adaptado FJP, 2000 e IBGE, 2009.

Nota: Considera-se como marco temporal a promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, sabe-se que, historicamente, a Nova República tem início em 1985 com a eleição de Tancredo Neves para presidente.

¹ Normalmente, há uma distinção entre a data de criação do município, referindo-se à data da promulgação da lei estadual que o cria, e a data de sua efetiva instalação, que coincide com a posse do primeiro prefeito e dos vereadores. Para as análises aqui desenvolvidas, considera-se, preferencialmente, a data de instalação do município quando os dados oficiais sobre o mesmo começam a ser processados.

² Até a Constituição de 1988, os municípios tinham como lei básica a Lei Orgânica dos Municípios, promulgada ou decretada pelos governos estaduais. Ou seja, mesmo sendo observada a autonomia dos municípios nas constituições republicanas brasileiras anteriores, eles estavam estritamente vinculados ao estado, sendo, somente, uma forma de organização interna dos estados, dotados de uma autonomia estrita, estipulada e condicionada pela legislação estadual.

Assim como a Constituição Federal determinou à União a atribuição para criação de estados, estabeleceu, em seu texto original, como atribuição dos estados, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, realizados por lei estadual, após consulta plebiscitária às populações envolvidas e observando requisitos estabelecidos em lei complementar estadual.³ Destarte, a partir de 1989, iniciam-se em todo o país os processos de criação de municípios baseados nas leis complementares estaduais. Tem-se por esse processo o total de 1.442 municípios criados pelas assembleias legislativas. Em 1996, entra em vigor a EC n.º 15/1996, que altera o texto do Parágrafo 4º do Artigo 18, remetendo à lei federal a regulamentação do período de consecução legislativa nas assembleias legislativas e do EVM, com parâmetros mínimos a serem considerados pelos estados para consecução da referida atribuição com relação aos municípios.

Mesmo assim, conforme pode se ver no Cartograma 1, tem-se, após 1996, a instalação de vários novos municípios, oriundos de leis estaduais anteriores à sanção da referida emenda constitucional, mas também criados por leis posteriores à sua vigência. Como exemplo da última assertiva, tem-se Barrocas (Lei estadual n.º 7.620/2000), Luís Eduardo Magalhães (Lei estadual n.º 7.619/2000), ambos na Bahia, ou Aroeiras do Itaim (Lei estadual n.º 5.094/1999), no Piauí.

O mais novo município brasileiro, Nazária (Lei estadual n.º 4.810/1995), no Piauí, foi instalado em 2009, após as eleições municipais de 2008 e depois de mais de 10 anos de embates jurídicos no Tribunal de Justiça do Piauí e no Supremo Tribunal Federal (CRAIDE, 2007)⁴.

Muitos são os motivos apontados como justificativa para o processo de criação de municípios. Baracho (2000), citando Bremaeker (1993), sintetiza em quatro os principais motivos apontados para a emancipação municipal: a) falta de atendimento às necessidades da população do distrito a ser emancipado por parte da prefeitura do município de origem; b) existência de atividade econômica

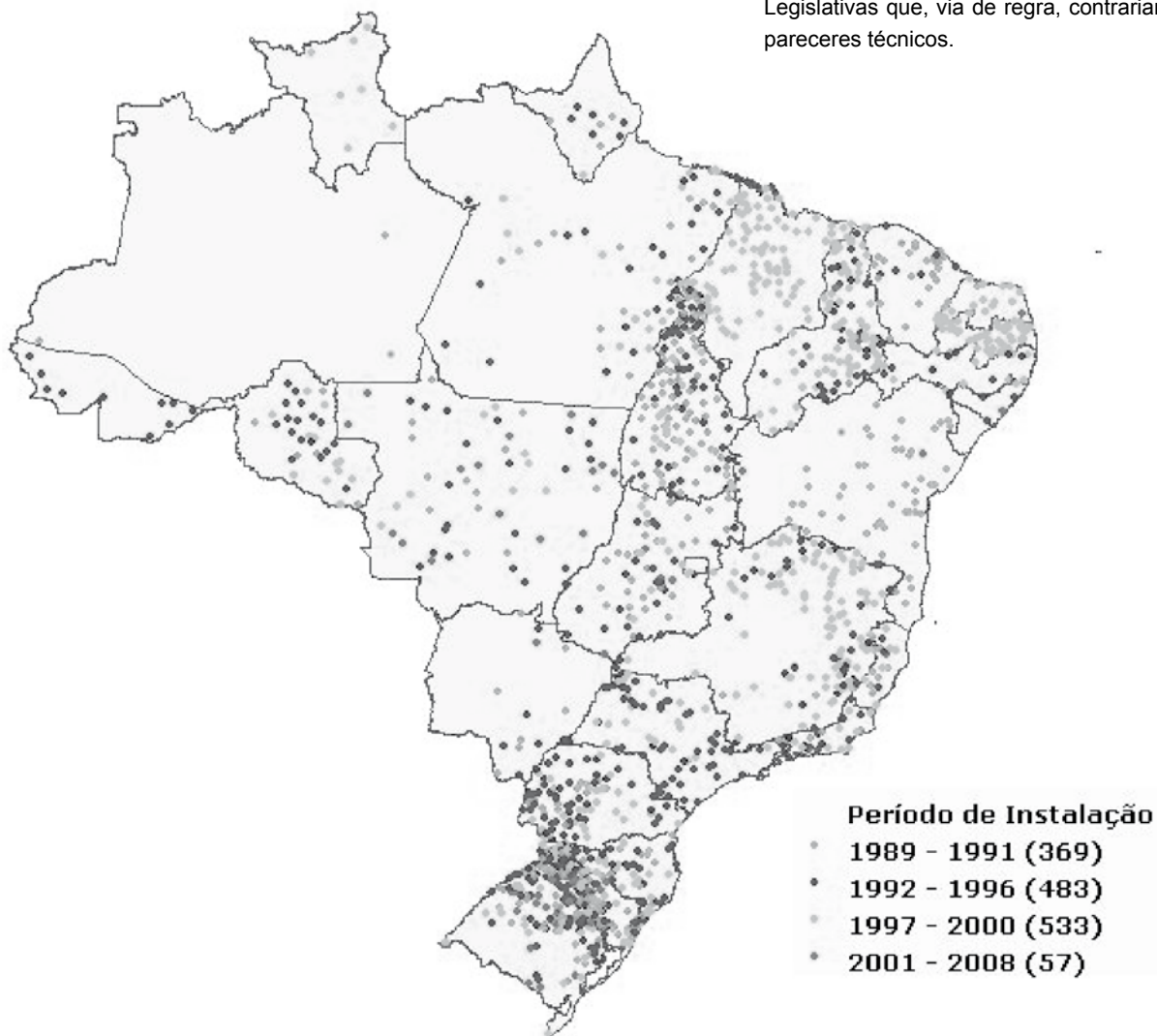
³ O texto original do § 4º do Artigo 18 da Constituição de 1988 diz: “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (BRASIL, 2008).

⁴ Por ter sido instalado em 2009, Nazária não está contemplado nas análises aqui desenvolvidas, bem como na totalização de 1.442 municípios criados a partir de 1989.

local em proporções consideráveis; c) grande extensão territorial do município de origem; e d) aumento da população. Contudo, mais que as necessidades ou aspirações das comunidades locais – em grande parte, desassistidas pelos governos dos municípios de origem, que, quase sempre, investem os recursos nas cidades, desconsiderando as vilas e demais áreas urbanas e rurais –, a proliferação de novos municípios atende, enormemente, a interesses político-eleitorais de grupos locais, refletidos na atuação dos deputados estaduais nas assembleias legislativas (SHIKIDA, 1999). Tal afirmativa se sustenta observando que, muitas vezes, os próprios requisitos (quase sempre mínimos e ineficazes em seus propósitos)

estabelecidos nas leis estaduais que regulamentaram o processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios foram desconsiderados, conforme análise realizada por Carvalho (2002, p. 550-551) sobre o caso mineiro.

Na realidade o que se observa com o passar dos anos é um aumento da liberalidade legal, com uma diminuição dos patamares dos requisitos legais, demonstrando uma prevalência dos critérios políticos sobre critérios técnicos [...]. Relembre-se que a avaliação técnica geralmente é feita por um órgão da administração estadual, sem poder de decisão, o que acaba acontecendo depois de trâmites políticos, realizados nas Assembleias Legislativas que, via de regra, contrariam os pareceres técnicos.



Cartograma 1
Distribuição espacial dos municípios instalados a partir de 1989 por período de instalação

Fonte: Adaptado FJP, 2000 e IBGE, 2009..

Percebe-se que há uma fragilidade político-institucional considerável nos 1.442 mais novos entes federados brasileiros – que deveriam ser autônomos dos demais níveis de governo, conforme princípio constitucional – ao se considerar suas informações socioterritoriais e orçamentárias. Analisando-se as informações dispostas nas Tabelas 1 a 5, pode-se ter um breve arrazoado sobre a condição em que foram instalados e em que se encontram os novos municípios.

A partir da Tabela 1, apreende-se que 95,35% dos municípios analisados possuíam população total inferior a 20 mil habitantes no momento de sua instalação, segundo os censos e contagens da população mais próximos de seus anos de instalação. Ou seja, quase a totalidade dos novos municípios instalados a partir de 1989 possuía população que os caracterizava como pequenos. O período em que ocorre a criação do maior número de municípios com mais de 20 mil habitantes é de 1989 a 1991. Isso demonstra uma provável demanda retida no regime militar. Outra informação que se pode aferir a partir do primeiro conjunto de informações da Tabela 1 é que o período intercensitário (consi-

derando censos e contagens de população) com o maior número de municípios instalados é de 1997 a 2000 (perfazendo 36,96% do total analisado), apontando para aquilo que motivou a promulgação da EC nº. 15/1996. É plausível considerar que, se a referida emenda constitucional não fosse promulgada, a tendência seria o aumento substancial na instalação de novos municípios no período de 2001 a 2008. Também foi esse o período em que ocorreu o maior número de instalações de municípios com menos de 20 mil habitantes, totalizando 517 (97,00% do total do período).

Considerando as faixas de porcentagem de população urbana, verifica-se que a maioria absoluta (69,97% dos municípios) detinha população urbana inferior a 50% da total, o que demonstra que uma parcela considerável dos novos municípios era expressamente rural no momento da instalação. Distribuindo-se os municípios com população urbana igual ou superior a 50% da total pelas faixas de população total no momento da instalação dos municípios (último conjunto de informações dispostas na Tabela 1), verifica-se que a totalidade de municípios com mais de 50 mil habitantes instalados

Tabela 1
Municípios instalados a partir de 1989, segundo períodos de instalação por faixas de população total e porcentagem de população urbana dos censos e contagens de população imediatamente posteriores ao ano de instalação

Faixa	Instalação	1989 - 1991		1992 - 1996		1997 - 2000		2001 - 2008		Total	
	Censo	1991		1996		2000		2007			
	Nº. De Municípios	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Pop. Total	1 - 20.000	339	91,87%	465	96,27%	517	97,00%	54	94,74%	1.375	95,35%
	20.000 - 50.000	26	7,05%	13	2,69%	10	1,88%	2	3,51%	51	3,54%
	50.000 - 100.000	3	0,81%	2	0,41%	5	0,94%	0	0,00%	10	0,69%
	100.000 ou mais	1	0,27%	3	0,62%	1	0,19%	1	1,75%	6	0,42%
	Total	369	100%	483	100%	533	100%	57	100%	1.442	100%
% Urbana	0% - 25%	127	34,42%	156	32,30%	162	30,39%	26	45,61%	471	32,66%
	25% - 50%	141	38,21%	163	33,75%	215	40,34%	19	33,33%	538	37,31%
	50% - 75%	73	19,78%	109	22,57%	97	18,20%	10	17,54%	289	20,04%
	75% - 100%	28	7,59%	55	11,39%	59	11,07%	2	3,51%	144	9,99%
	Total	369	100%	483	100%	533	100%	57	100%	1.442	100%
Pop. Total	1 - 20.000	85	25,07%	151	32,47%	144	27,85%	10	18,52%	390	28,36%
	20.000 - 50.000	12	46,15%	8	61,54%	6	60,00%	2	100%	28	54,90%
	50.000 - 100.000	3	100%	2	100%	5	100%	0	0,00%	10	100%
	100.000 ou mais	1	100%	3	100%	1	100%	0	0,00%	5	83,33%
	Total	101	27,37%	164	33,95%	156	29,27%	12	21,05%	433	30,03%

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009 e IPEA, 2009.

se enquadrava nesse critério. Também que uma porcentagem considerável da faixa imediatamente anterior (igual ou superior a 20 até menos de 50 mil habitantes) também dispunha de tal parâmetro, somando 54,90% do total analisado.

Por sua vez, considerando as Tabelas 2 e 3, percebem-se relações interessantes entre as taxas médias de crescimento demográfico anual das populações total e urbana entre o ano de instalação dos municípios e 2007. A Tabela 2 mostra que a quantidade de municípios com taxa média de crescimento anual da população total negativa (perda de população) é maior que a de população urbana, numa proporção de pouco mais de sete para um. Essas quantidades vão tender ao equilíbrio (quase um para um) somente na faixa de zero a cinco pontos percentuais. Acima disso, as proporções se invertem (mais de cinco para um na faixa igual ou superior a cinco até menos de dez pontos percentuais e de mais de nove para um na igual ou superior a dez). Vale destacar que a maior taxa média de crescimento anual da população total foi de Ananin-

deua, no Pará (com 30,63%), enquanto a referente à população urbana foi de 153,05%, obtida por Campo Magro, no Paraná. Ou seja, pode-se aferir que a parcela de população urbana cresce a uma taxa maior que a da total.

Na tentativa de clarificar essa informação, a Tabela 3 considera a relação entre as taxas de crescimento das populações total e urbana. Do universo analisado, extraem-se dois agrupamentos com quantidades mais expressivas de municípios. O primeiro é o que apresenta taxa média de crescimento anual da população total negativa e de população urbana positiva, somando 374 municípios (pouco menos de 26% do total), quase que completamente dispostos na faixa de menos de 20 mil habitantes. O segundo agrupamento é o que apresenta ambas as taxas com valores percentuais positivos (perfazendo quase 66% do total de municípios), também quase todos com menos de 20 mil habitantes. Depurando-se as informações desse segundo agrupamento, pode-se observar na Tabela 3 que, dos 951 municípios, 669 possuem a taxa

Tabela 2
Municípios instalados a partir de 1989, segundo faixas das taxas médias de crescimento demográfico anual das populações total e urbana do ano de instalação a 2007 por faixas de população total da contagem da população de 2007

Faixa	Crescimento	< 0%		0% - 5%		5% - 10%		≥ 10%		N/A		Total	
		T	U	T	U	T	U	T	U	T	U	T	U
Pop. Total	1 - 20.000	410	58	790	634	61	364	17	221	54	55	1.332	1.332
	20.000 - 50.000	8	1	60	32	9	18	9	35	2	2	88	88
	50.000 - 100.000	0	0	7	5	3	3	2	4	0	0	12	12
	100.000 ou mais	0	0	6	4	2	3	1	2	1	1	10	10
	Total	418	59	863	675	75	388	29	262	57	58	1.442	1.442

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009 e IPEA, 2009.

* Onde, T = total; U = urbana.

Tabela 3
Municípios instalados a partir de 1989, segundo as relações entre as taxas de crescimento das populações total e urbana do ano de instalação a 2007 por faixas de população total da contagem da população de 2007

Faixa	População*	T	U	T	U	T	U	T	U	T	U	Total	Crescimento				Total
													(-)	(-)	(-)	(+)	
Pop. Total	1 - 20.000	43	0	366	0	15	0	853	0	55	0	1.332	233			620	853
	20.000 - 50.000	0	0	8	0	1	0	77	0	2	0	88	33		44	77	
	50.000 - 100.000	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	12	9		3	12	
	100.000 ou mais	0	0	0	0	0	0	9	0	1	0	10	7		2	9	
	Total	43	0	374	0	16	0	951	58	0	0	1.442	282	0	669	951	

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009 e IPEA, 2009.

* Onde, T = total; U = urbana.

média de crescimento da população urbana maior duas vezes ou mais em relação à da população total. Ou seja, esses municípios tiveram crescimento das populações totais e urbanas, sendo que as últimas a uma taxa maior que as primeiras. Tal informação desbanca o aspecto positivo apontado por Noronha (1996) de que a criação de municípios diminuiria o êxodo rural. O que se abstrai é que uma parcela considerável dos novos municípios continua com um processo de esvaziamento do campo e de concentração urbana da população e que outra, além disso, ainda perde habitantes para outros municípios. Contudo, há de se sopesar as análises realizadas por Veiga (2003) acerca das fragilidades das estatísticas de população urbana no Brasil, o que pode revelar uma “dimensão rural” ainda maior para o universo aqui analisado. Isso não diminui a importância do fato de que a população tende a se concentrar no que é legalmente definido como urbano.

Levando-se em conta, por sua vez, as informações das receitas orçamentárias dos municípios analisados (vide Tabelas 4 e 5), pode-se notar a dependência que apresentam com relação, sobretudo, à União. Considerando a estrutura de arrecadação tributária nacional – ainda expressamente centralizada pela União – e a “posição” mais inferior em que os municípios se colocariam nessa estrutura, teoricamente se pode dizer que a arrecadação municipal deveria representar, pelo menos, um terço de suas receitas orçamentárias, pois o restante estaria a cargo das transferências dos demais níveis federativos superiores (União e Estado). Mas, verificando-se a Tabela 4 (que trata da porcentagem de participação média das transferências correntes líquidas – já desconsiderando os débitos – nas receitas correntes de 2005, 2006 e 2007), observa-se que somente uma parcela ínfima dos municípios (42 ou 0,03% do total de municípios com informação – que é

Tabela 4
Municípios instalados a partir de 1989, segundo faixas de média da porcentagem de participação das transferências correntes líquidas sobre as receitas orçamentárias de 2005 a 2007 por faixas de população total da contagem da população de 2007

Faixa de população total	Faixa de Média % TCL* (2005 a 2007)						Sem Informação		Total	
	0% - 35%		35% - 70%		70% - 100%		Abs.	%	Abs.	%
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%				
1 - 20.000	2	66,67%	31	79,49%	1.153	93,36%	146	88,48%	1.332	92,37%
20.000 - 50.000	1	33,33%	4	10,26%	67	5,43%	16	9,70%	88	6,10%
50.000 - 100.000	0	0,00%	2	5,13%	8	0,65%	2	1,21%	12	0,83%
100.000 ou mais	0	0,00%	2	5,13%	7	0,57%	1	0,61%	10	0,69%
Total	3	100,00%	39	100,00%	1.235	100,00%	165	100,00%	1.442	100,00%

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009 e BRASIL, 2009b.

* Onde, TCL = Transferências Correntes Líquidas (TC menos Débitos Correntes).

Tabela 5
Municípios instalados a partir de 1989, segundo faixas de média da porcentagem de participação do Fundo de Participação dos Municípios sobre as receitas orçamentárias de 2005 a 2007 por faixa de população total da contagem da população de 2007

Faixa de população total	Faixa de Média % FPML* (2005 a 2007)						Sem Informação		Total	
	0% - 35%		35% - 70%		70% - 80%		Abs.	%	Abs.	%
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%				
1 - 20.000	303	78,91%	875	98,87%	8	100,00%	146	88,48%	1.332	92,37%
20.000 - 50.000	64	16,67%	8	0,90%	0	0,00%	16	9,70%	88	6,10%
50.000 - 100.000	10	2,60%	0	0,00%	0	0,00%	2	1,21%	12	0,83%
100.000 ou mais	7	1,82%	2	0,23%	0	0,00%	1	0,61%	10	0,69%
Total	384	100,00%	885	100,00%	8	100,00%	165	100,00%	1.442	100,00%

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009 e BRASIL, 2009b.

* Onde, FPML = Fundo de Participação dos Municípios Líquido (FPM menos Débito do Fundeb).

de 1.277) garantia que as transferências federativas fossem próximas ou inferiores a dois terços de suas receitas orçamentárias. Ou seja, detinham, minimamente, uma autonomia orçamentária com relação aos demais entes federativos. A maioria absoluta, conseqüentemente, apresentou participação superior a 70,00% (mais de dois terços) das transferências correntes líquidas em suas receitas orçamentárias, sendo que a mediana (valor com maior frequência) do universo analisado é calculada em 88,00%. Quer dizer, há uma dependência visível desses municípios com relação à União e aos estados. E tal dependência é, em grande medida, vinculada às transferências da União. Tal conclusão pode ser aferida a partir das informações oferecidas pela Tabela 5, que trata da participação das receitas líquidas (já desconsiderando os débitos relativos à formação do Fundo para o Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb) oriundas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Nota-se que 903 municípios (70,71% do total com informação) tinham o FPM como principal componente de suas receitas orçamentárias, sendo igual ou superior a 35,00% (mais que um terço). A mediana calculada para esse quesito foi de 41,62% (mais de dois quintos), demonstrando a dependência real da grande maioria desses municípios para com a União e, especialmente, com relação ao FPM. Só essa última análise já bastaria para justificar a promulgação da EC nº 15/1996, mesmo sem ponderar que, quanto maior a quantidade de municípios, menor a cota de receita individual de FPM para cada um, diminuindo drasticamente as receitas orçamentárias daqueles municípios que têm o FPM como seu principal componente.

Não obstante, já completados quase 13 anos da promulgação da EC nº. 15/1996, suas determinações legais continuam inconclusas. Haja vista que não há legislação federal que regulamente o Estudo de Viabilidade Municipal, nem o período para tramitação legislativa nas assembleias das propostas de criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios, mesmo havendo

inúmeros projetos de lei e propostas de emenda constitucional tramitando no Congresso Nacional, os quais serão analisados a seguir.

ANÁLISE SOBRE OS PROJETOS LEGISLATIVOS QUE TRAMITAM NO CONGRESSO

Após levantamento realizado por meio das ferramentas de pesquisa disponíveis nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi possível localizar, até 20 de maio de 2009, um total de 37 projetos legislativos para regulamentação ou alteração da redação dada pela EC nº 15/1996 ao Parágrafo 4º do Artigo 18 da Constituição Federal de 1988.

Como visualizado na Tabela 6, esses projetos legislativos podem ser sintetizados em três grandes grupos. O primeiro diz respeito, praticamente, às propostas de emenda à Constituição (PEC) que buscam alterar a redação dada ao referido parágrafo, retornando aos estados a regulamentação do EVM e do período. Entre os autores dessas propostas, observa-se que, pelo menos três são parlamentares de estados que tiveram aumento relativo considerável na quantidade de municípios a partir de 1989, sendo Rio Grande do Sul (com 50,81% de municípios a mais), Rondônia (com 65,38% de aumento) e Tocantins (com 95,68%). Exceção seja feita às PEC apresentadas por parlamentares de Pernambuco, que acresceu em municípios somente 9,24%, o que demonstra, talvez, o interesse desses políticos em fomentar o processo de criação de novos municípios neste estado.

Excetua-se somente a PEC nº. 101/2007, que propõe a alteração do texto constitucional para a inclusão na Constituição do estabelecimento do período de tramitação legislativa nas assembleias e a determinação de que o EVM seja regulamentado por lei federal ordinária⁵.

⁵ A interpretação da redação da EC nº. 15/1996 sobre a regulamentação do período de tramitação legislativa e do EVM, se será o primeiro regulamentado em lei federal complementar e o segundo em lei federal ordinária, ou se ambos estarão numa mesma lei federal complementar, é uma discussão recorrente nas justificativas de propostas legislativas e nos votos dos relatores. Isso demonstra que não há um consenso sobre a questão.

Tabela 6
Projetos legislativos que tramitam no Congresso Nacional acerca da criação, da incorporação, da fusão e do desmembramento de municípios

Projeto Legislativo*	Autor	Partido / UF	Temas							
			A	B	C	D	E	F	G	H
PEC 013/2003	Sen. Sérgio Zambiasi	PTB / RS		•		•	•			
PEC 052/2003	Dep. Ribamar Alves	PSB / MA				•	•	•		
PEC 056/2007	Dep. Vicentinho Alves	PR / TO				•	•			
PEC 057/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE		•		•	•			
PEC 070/2007a	Dep. Anselmo de Jesus	PT / RO		•			•		•	
PEC 084/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE		•		•	•			
PEC 093/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE		•		•	•			
PEC 100/2007	Dep. Raul Henry	PMDB / PE								•
PEC 101/2007b	Dep. Raul Henry	PMDB / PE		•			•			
PEC 495/2006c	Sen. Luiz Otávio	PMDB / PA							•	
PL 1121/2007	Dep. Marcelo Melo	PMDB / GO	•		•					
PL 1846/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE								•
PL 3911/2000	Dep. Iris Simões	PTB / PR	•		•					
PLP 006/2003	Dep. Wilson Santos	PSDB / MT	•		•					
PLP 021/1999d	Dep. Pompeo de Mattos	PDT / RS	•	•						
PLP 039/1999e	Dep. Pompeo de Mattos	PDT / RS							•	
PLP 041/2003f	Sen. Chico Sartori	PSDB / RO		•						
PLP 042/2007e	Dep. Marcelo Melo	PMDB / GO		•						
PLP 078/2003e	Dep. Rogério Silva	PPS/MT	•	•	•					•
PLP 080/2007e	Dep. Laurez Moreira	PSB / TO		•					•	•
PLP 087/1999e	Dep. Waldemar da C. Neto	PL / SP		•						
PLP 117/2007	Dep. Maurício Rands	PT / PE				•				•
PLP 130/1996	Dep. Edinho Araújo	PMDB / SP	•	•	•					•
PLP 138/1996e	Dep. Coriolano Sales	PDT / BA	•	•	•					
PLP 151/1997e	Dep. Nicias Ribeiro	PSDB / PA	•		•					•
PLP 170/2000	Dep. Iris Simões	PTB / PR		•						
PLP 227/2001e	Dep. Jovair Arantes	PSDB / GO		•						
PLP 248/2007e	Dep. Homero Pereira	PR / MT		•					•	
PLP 273/2001	Dep. Wilson Santos	PSDB / MT	•		•					
PLP 285/2008e	Dep. Carlos Brandão	PSDB / MA		•						•
PLP 286/2005e	Dep. Eduardo Valverde	PT / RO	•	•	•					
PLP 293/2008e	Dep. Vital do Rêgo Filho	PMDB / PB	•	•	•					•
PLP 405/2008e	Dep. Lelo Coimbra	PMDB / ES		•					•	
PLP 416/2008g	Sen. Mozarildo Cavalcanti	PFL / RR	•	•	•					
PLS 060/2008	Sen. Flexa Ribeiro	PSDB / PA			•					
PLS 096/2008	Sen. Sibá Machado	PT / AC	•		•					
PLS 503/2003h	Sen. Sibá Machado	PT / AC								

Legenda dos temas:

A – Regulamenta o EVM;

B – Regulamenta o período de tramitação;

C – Estabelece critérios mínimos para novos municípios;

D – Remete regulamentação a lei estadual;

E – Altera o §4º do Artigo 18;

F – Retorna ao texto original do § 4º do Artigo 18;

G – Confirma municípios criados e/ou instalados após 1996;

H – Outras deliberações.

* Onde, PEC = Proposta de Emenda à Constituição; PL = Projeto de Lei Ordinária; PLP = Projeto de Lei Complementar; e PLS = Projeto de Lei do Senado.

^a Apensada à PEC 56/2007;

^b Apensada à PEC 70/2007;

^c Oriunda da PEC 12/2004;

^d Apensado ao PLP 151/1997;

^e Apensado ao PLP 130/1996;

^f Oriundo do PLS 184/2002;

^g Oriundo do PLS 98/2002;

^h Não se teve acesso ao conteúdo da proposta.

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009c.

Percebe-se que boa parte desses projetos encontra-se apensado ao PLP nº. 130/1996, que propõe regulamentar o período de tramitação e o EVM. As demais PEC podem ser agrupadas com alguns projetos de lei complementar que procuram salvaguardar os municípios criados e/ou instalados após a promulgação da EC nº. 15/1996.

O terceiro grande grupo seria o dos projetos de lei complementar e de lei ordinária que regulamentam o período e o EVM, segundo a redação da EC nº. 15/1996. Entre os projetos de lei complementar ou ordinária que propõem a regulamentação do EVM, existem alguns que distinguem esse estudo de critérios mínimos para novos municípios. Todavia, mesmo esses, quando tratam de critérios mínimos para a criação de municípios, propõem, de maneira geral, parâmetros vinculados à população total, à urbana, ao número de eleitores, à arrecadação tributária e a aspectos concretos relacionados ao “núcleo urbano” a ser sede, tais como prestação de serviços de educação e saúde mínimos à população, número de edificações e a previsão de imóveis para instalação da prefeitura e da Câmara de Vereadores. Dos 12 projetos que estabelecem algum tipo de critério mínimo para criação de município, sete criam parâmetros regionalizados para população total e número de edificações, prédios, casas, residências ou habitações. Contudo, essa regionalização sempre propõe quantidades crescentes partindo das regiões Norte, Centro-Oeste e seguindo para Nordeste, Sul e Sudeste. Os valores de população total vão de três mil a cinco mil habitantes para novos municípios no Norte e de 10 mil a 15 mil para o Sudeste. No caso de número de edificações, prédios, casas, residências ou habitações (que devem ser interpretadas com suas distinções básicas), os valores vão de 100 prédios a 250 edificações para o Norte e de 500 a 750 edificações para o Sudeste. Somente o PLP nº. 138/1996 faz uma regionalização para população urbana, propondo mil habitantes para o Norte e três mil para o Sul e Sudeste.

Faz-se necessário um debate que procure aprofundar a importância dos parâmetros mínimos a serem considerados pelo EVM

Contudo, cabe uma indagação: será que um município com população total de cinco mil habitantes, 250 edificações na cidade e com mil habitantes urbanos na região Norte possui realmente condições para existir enquanto ente federativo?

Um município com essa população total e número de edificações no Sudeste provavelmente apresente condições mais favoráveis para sua manutenção, mesmo assim com sérias restrições.

Para se evitar essas distorções, faz-se necessário um debate que procure aprofundar a importância dos parâmetros mínimos a serem considerados pelo EVM para consecução dos procedimentos, principalmente, de criação de municípios. Dentro desses parâmetros, destacam-se os relacionados à área urbana, sobretudo a que se propõe para sede municipal, ou cidade, conforme será analisado a seguir.

ELEMENTOS PARA O DEBATE ACERCA DOS PARÂMETROS URBANOS PARA O ESTUDO DE VIABILIDADE MUNICIPAL

Antes de se iniciar o debate sobre parâmetros urbanos no EVM para criação de municípios, algumas considerações devem ser realizadas.

A primeira diz respeito à receita tributária municipal. Como se pode identificar na Constituição Federal de 1988, os impostos sob competência municipal são sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); sobre transmissão inter vivos (ITBI) e sobre serviços de qualquer natureza (ISS ou ISQN). Esses impostos têm relação quase total com a área urbana. Sobre o IPTU, que tem sua arrecadação limitada pelas fronteiras urbanas. Isso faz com que as áreas urbanas ganhem importância para a manutenção mínima da autonomia do município enquanto ente federativo.

Também há de se sopesar que, historicamente, o poder local no Brasil está vinculado à área urbana, principalmente, à cidade. A Constituição do Império de 1824 estabelece claramente que as câmaras tinham como local de atuação as

idades e vilas estabelecidas na época⁶. O Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938 (BRASIL, 1938), que “[...] dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências [...]”, em vigor até a atualidade (servindo inclusive como parâmetro para o IBGE, por exemplo), consagrou a cidade como sede do poder municipal, ao estabelecer essa categoria para a área urbana do distrito sede do município⁷. Destarte, ao se debaterem parâmetros urbanos no EVM para criação de municípios, tem-se, em verdade, um debate sobre os parâmetros mínimos a serem considerados para uma cidade.

Ressalte-se a distinção estabelecida por Rodrigues (2007), que propõe o termo cidade como definição, algo delimitável e mensurável, esfera da ação política; e urbano enquanto conceito, referindo-se “[...] ao processo de industrialização/urbanização, um modo de vida que atinge praticamente toda a sociedade” (Ibid., p. 79). O dicionário Michaelis (2009) determina assim o termo definição: “[...] Proposição que expõe com clareza e exatidão os caracteres genéricos e diferenciais de uma coisa [...]”. Como conceito coloca: “[...] Aquilo que o espírito concebe ou entende; idéia; noção [...]”. Assim, pondera-se que a definição de cidade em vigor no Brasil é adequada, sendo, mesmo estabelecida em 1938, mais atual do que nunca, pois delimita de maneira clara e incontestável sua utilização. No entanto, Veiga (2003) tece duras críticas sobre a definição legal vigente no país, sendo denominada pelo autor como “entulho getulista” e aberração. Mas, como se percebe, uma definição é acompanhada de parâmetros (caracteres genéricos e diferenciais) que a definem e mensuram. Daí, em vez de se criticar uma definição sedimentada na legislação brasileira, o que deve ser debatido são, exatamente, os parâmetros mínimos no Estudo de Viabilidade Municipal para que se analise a concentração de urbano necessária para determinar uma área urbana como

A legislação brasileira oferece algumas possibilidades. O próprio DL nº. 311/1938, em seu Artigo 12, determinou que nenhuma cidade existiria com menos de 200 moradias

cidade. Ou seja, como sede do poder público de um município a ser criado.

A legislação brasileira oferece algumas possibilidades. O próprio DL nº. 311/1938, em seu Artigo 12, determinou que nenhuma cidade existiria com menos de 200 moradias. Esse parâmetro acabou sendo utilizado na Lei Complementar nº. 01, de 9 de novembro de 1967 (BRASIL, 1967), que estabelecia os requisitos mínimos para criação de municípios no período de vigor da Constituição Federal de 1967.

Art. 2º. Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior 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 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1º. 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. [...] (grifo nosso).

Além dos critérios mínimos supracitados, outra exigência que a LC nº. 01/1967 estabelecia era o plebiscito à população da área a se emancipar. Como se verifica, a referida lei mencionava um “centro urbano já constituído”, estabelecendo somente o número mínimo de casas do DL nº. 311/1938, não reconhecendo, ainda, a importância dos parâmetros urbanos para a criação de municípios. Mas há de se sublinhar que, à época, os municípios não eram considerados entes federativos, estando vinculados aos estados, inclusive sendo, em alguns casos, de sua intervenção direta, como

⁶ “Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se criarem haverá Camaras, às quais compete o Governo econômico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas” (BRASIL, 2008).

⁷ “Art. 3º. A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome. Art. 4º O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá a categoria de vila. Parágrafo único. No mesmo distrito não haverá mais de uma vila” (BRASIL, 1938).

na nomeação por parte do governador, conforme disposto nas alíneas do Parágrafo 1º do Artigo 16 da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 2008):

Art. 16. [...]

§ 1º. Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

A Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966), sobre o Sistema Tributário Nacional, estabelece alguns requisitos mínimos da existência de melhoramentos para que uma determinada área seja definida como urbana para efeitos de cobrança do IPTU. São os seguintes requisitos:

Art. 32. [...]

§ 1º. Para efeitos deste imposto [IPTU], entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 1966).

Dois desses elementos devem existir para a determinação de um imóvel em área urbana, sendo cabível a cobrança de IPTU. Quer dizer, esses requisitos são os mínimos previsíveis para os limites de uma área urbana. Necessariamente, esses requisitos existem numa área urbana que pretende ser uma cidade, sendo muito limitados para somente tê-los como parâmetros mínimos, sem a adição de outros. Contudo, são elementos que podem auxiliar no debate de parâmetros urbanos para o EVM.

José Eli da Veiga (2003) menciona a classificação de regiões utilizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), baseada na densidade populacional da unidade local rural, quando inferior a 150 habitantes por quilômetro quadrado⁸ – classificando as regiões como:

- Essencialmente urbanas (EU), se a porcentagem de população das unidades rurais for inferior à 15%
- Intermediária (IN), se a porcentagem da população das unidades locais rurais for entre 15% e 50%
- Essencialmente rurais (ER), se a porcentagem da população das unidades locais rurais for superior a 50% (OCDE, 2009, p. 3 – tradução nossa)⁹.

Para suplementar o critério proposto pela classificação da OCDE, ainda considera o tamanho do centro urbano, elevando para IN as regiões ER com centros urbanos com população superior a 200 mil habitantes; e para EU as regiões IN com centros urbanos com população superior a 500 mil habitantes. Para ambos os casos, os centros urbanos devem representar 25% da população regional.

Contudo, a densidade demográfica, por si só, não é um parâmetro consistente o bastante para delimitar-se uma área como urbana, quanto mais para defini-la como cidade, sede do poder municipal. Mesmo porque a legislação brasileira determina que é uma lei municipal que estabelece os limites das áreas urbanas municipais, o que pode influir na densidade demográfica, que nada mais é que uma relação entre o número de habitantes e um determinado território.

Dessa maneira, pode-se ponderar que, para a determinação de parâmetros urbanos, elementos diversos devem ser levantados, associados e relativizados para que o EVM possa refletir realmente o estabelecimento, minimamente, de uma área urbana definida como cidade, sede do poder de um ente federativo.

⁸ Excetuando-se Japão e Coreia do Sul que, nacionalmente, já possuem esta densidade demográfica. Para ambos os países é considerada a densidade de 300 hab/km² (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009).

⁹ "Essentiellement urbaines (EU), si le pourcentage de la population des unités locales rurales est inférieur à 15% ; Intermédiaire (IN), si le pourcentage de la population des unités locales rurales est entre 15% et 50% ; Essentiellement rurales (ER), si le pourcentage de la population des unités locales rurales est supérieur à 50%" (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009, p. 3).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se demonstrar como os parâmetros (ou sua falta, ou o seu desrespeito) utilizados no país para a criação de municípios, principalmente a partir de 1989, quando passam a ser entes federativos, deram origem, na verdade, a administrações que dependem, necessariamente, das demais esferas de poder (sobretudo a União) para continuar existindo. E como a existência de um município está umbilicalmente ligada à área urbana, em especial ao espaço urbano definido como cidade, *locus* da existência do poder municipal, mesmo que não limitado por suas fronteiras, uma vez que o município também contempla a área rural.

Assim, considera-se, mesmo que preliminarmente, que os parâmetros urbanos para o EVM devem ter em conta aspectos relacionados à população urbana e sua relação percentual com a população total do município a ser criado; à densidade demográfica urbana; aos elementos físicos constitutivos do espaço intraurbano; e aos serviços e equipamentos urbanos de uso coletivo oferecidos. Esses aspectos devem, necessariamente, ser ponderados conjuntamente para a determinação da viabilidade da área urbana que se constituirá como cidade do município a ser criado. Isso principalmente devido à importância tributária que o espaço intraurbano tem sobre as receitas auferidas pelo poder municipal. Todavia, ainda é necessário o aprofundamento analítico para que se possa propor com detalhe os parâmetros urbanos para o EVM, sendo temerária e precoce qualquer proposta a ser feita aqui. Enfatiza-se que a pretensão desse artigo era a apresentação de elementos analíticos para que o debate acerca da temática possa auxiliar esse autor e os leitores na propositura de parâmetros urbanos que determinem com segurança a criação de municípios que atendam ao princípio constitucional de autonomia entre os entes federados.

Por fim, colocam-se algumas questões a mais sobre a temática. Será possível manter como ente federado municípios que não possuem condições efetivas (que passam, obrigatoriamente, pela cida-

de) de existir? Será possível continuar propondo projetos legislativos que considerem 200 casas no “núcleo urbano” ou população total de cinco mil habitantes na região Norte como parâmetros mínimos aceitáveis para um novo município? Está se discutindo a criação de municípios como entes federados, ou se querendo solucionar um problema local, repassando-o para a União? Por que não se pensar numa legislação que obrigue as administrações

municipais a investirem em todo território municipal e não somente nas cidades? E o caso das regiões metropolitanas? Não estaria lançado o desafio de entendê-las enquanto ente federativo, não devendo existir mais os municípios que a compõem?

Espera-se que os elementos analíticos aqui dispostos e as indagações sirvam para um debate profícuo desse tema e que ele seja tratado com a seriedade que merece.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. *A Federação Brasileira: uma análise geopolítica e geo-social*. São Paulo: Contexto, 1999.
- BARACHO, Maria Amarante Pastor. Impactos da emancipação no ICMS dos municípios. *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte, n. 28, abr./set. 2000. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista28/impactos.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2009.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Projetos de Lei e outras proposições*. 2009. [Brasília], 2009a. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 20 maio 2009.
- BRASIL. Decreto-Lei nº. 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. [Brasília]: Senado, [1938?]. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=32235>>. Acesso em: 2 set. 2008.
- BRASIL. Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [Brasília], [1966?]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 2 set. 2008.
- BRASIL. Lei complementar nº. 1, de 9 de novembro de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. [Brasília], [1967?]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp01.htm>. Acesso em: 2 set. 2008.

- BRASIL. *Ministério da Fazenda*. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil: dados contábeis dos Municípios. [Brasília], 2009b. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 5 maio 2009.
- BRASIL. Presidência da República. *Constituições*. 2008. [Brasília], 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: 2 set. 2008.
- BRASIL. Senado Federal. SINCON. [Brasília], 2009c. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>>. Acesso em: 20 maio 2009.
- CARVALHO, Ailton Mota de. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. *Economia, Sociedad y Territorio*. Toluca, México, v. 3, n. 12, p. 539-556, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/111/11112304.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2008.
- CRAIDE, Sabrina. Emancipação de Nazária demorou mais de dez anos para virar realidade. *Agência Brasil*, Brasília, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/11/16/materia.2007-11-16.6441420233/view>>. Acesso em: 5 maio 2009.
- IBGE. *Servidor de arquivos*: download de estatística. [Rio de Janeiro], 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/>. Acesso em: 5 maio 2009.
- IPEA. Ipeadata. 2009. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?802671296>>. Acesso em: 5 maio 2009.
- MICHAELIS: *moderno dicionário da língua portuguesa*. [s.l.]: Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 20 maio 2009.
- NORONHA, Rudolf de. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 110-117, abr./dez. 1996.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Direção de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial. *Typologie régionale de l'OCDE*. 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/24/41/42740381.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2009.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. Conceito e definição de cidades. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2007. p. 77-100.
- SHIKIDA, Cláudio Djissey. A Economia política da emancipação de municípios em Minas Gerais. In: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Prêmio Nacional de Monografias do STN*. Brasília: STN, 1999, v. 1, [s.p.]. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiipremio/financas/2lugar_topicos_III_PTN/SHIKIDA_Claudio_Djissey.pdf>. Acesso em: 2 set. 2008.
- VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.