

CLÁUDIA GOMES DE SIQUEIRA

Emancipação Municipal Pós Constituição de 1988: Um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas

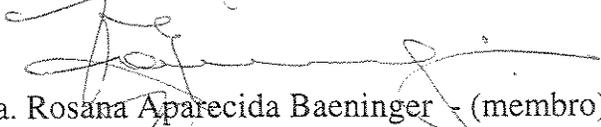
Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do(a) Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

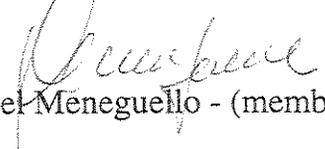
260324869

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 10 / 06 / 2003

BANCA


Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa - (orientador)


Profa. Dra. Rosana Aparecida Baeninger - (membro)


Profa. Dra. Rachel Meneguello - (membro)

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto - (suplente)

JUNHO/2003

UNICAMP

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIDADE	30
Nº CHAMADA	unicamp Si 75e
V	EX
TOMBO BCI	55313
PROC.	16-124103
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	21/08/03
Nº CPD	

CM00188260-9

BIBID 298908

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Siqueira, Cláudia Gomes de

Si 75 e

Emancipação municipal pós Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas / Cláudia Gomes de Siqueira. -- Campinas, SP : [s.n.], 2003.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Federalismo – Brasil.
2. Descentralização administrativa.
3. Administração municipal.
4. Autonomia municipal.
5. Pesquisa sobre municípios.. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

RESUMO

Emancipação Municipal Pós Constituição de 1988: Um Estudo Sobre o Processo de Criação dos Novos Municípios Paulistas

Este trabalho analisa o processo de emancipação municipal no estado de São Paulo, durante a década de 1990. O principal argumento desta análise refere-se à mudança na lógica deste processo no período recente. Assim, a hipótese defendida é a de que a criação de novos municípios no estado de São Paulo, até 1985, tendeu a acompanhar o avanço da ocupação territorial do estado, onde se concentravam os maiores índices demográficos e de desenvolvimento econômico. Durante a década de 1990, as emancipações municipais alteram sua lógica, concentrando-se nas áreas com menores índices demográficos e econômicos do estado. A pesquisa empírica foi realizada a partir de um recorte analítico que cotejou indicadores demográficos e econômicos das Regiões de Governo, inseridas nas suas respectivas Regiões Administrativas. Com isso, elaborou-se uma tipologia das diferentes regiões paulistas, no interior da qual foram analisados os novos municípios no período recente.

ABSTRACT

Municipal Emancipation After The 1988 Constitution: A Study on the Process of the New Municipalities' Creation in São Paulo state

The aim of this paper is to analyze the municipal emancipation in São Paulo state, Brazil, during the 1990 decade. The main argument refers to the logic of the change on this recent process. The hypothesis is the creation of new municipalities in São Paulo state until 1985, had the tendency to follow the increase of the territorial occupation, where was concentrated the highest demographic level and economic development. During the 1990 decade, the municipal emancipations had their logic changed. The new tendency was concentrated on areas with the lowest demographic level and economic development. The empirical research was conducted according to an analytical approach, which compares demographic and economic indicators of the Governmental Regions, inserted on their respective Administrative Regions. Following this approach, it was elaborated a typology of the different Regions in São Paulo state. This typology was used to analyze the new municipalities created on the recent period.

**Ao meu querido filho
Alejandro Pedro,
Que sempre esteve ao meu lado
E que soube compreender,
apesar da pouca idade, a seriedade
e a importância do meu trabalho.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Departamento de Ciência Política, ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e à Universidade Estadual de Campinas por contribuírem na minha pós-graduação de Mestrado em Ciência Política.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Valeriano Mendes Ferreira Costa, por todo apoio e paciência nesses dois anos de mestrado e pelas frutíferas conversas que muito contribuíram e facilitaram a realização do meu trabalho.

Agradeço aos professores Rachel Meneguello e Shiguenoli Miyamoto pelos importantes comentários ao meu trabalho, na banca de qualificação.

Agradeço à professora Rosana Baeninger, com quem tive o prazer de estudar, cursando sua matéria sobre “Migrações”, oferecida no programa de mestrado do IFCH. Sou grata, especialmente, pela sua atenção, suas dicas e pelo material que muito me ajudaram na complementação da minha pesquisa.

Faço um especial agradecimento à Fapesp – instituição financiadora da minha pesquisa – cujo auxílio foi imprescindível para a realização do meu trabalho.

Agradeço todo carinho e toda paciência do meu filho, Alejandro, que nesses últimos dois anos também realizou importantes conquistas: aprendeu a ler, a escrever e a andar de bicicleta.

Agradeço, carinhosamente, ao Ronaldo, meu ex-namorado, que se tornou uma das pessoas mais importantes da minha vida, com quem compartilhei minhas maiores alegrias e minhas maiores tristezas, e que muito me incentivou a vir para Unicamp para fazer meu mestrado.

Agradeço a minha família por todo apoio para que eu pudesse realizar com sucesso meu curso de mestrado, especialmente meus irmãos Eduardo e Célia.

Aproveito a oportunidade para agradecer aos docentes do Curso de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, que foram importantes para o embasamento da minha formação acadêmica, durante o meu curso de graduação.

Agradeço, também, ao meu orientador de Iniciação Científica, o professor Luís Augusto Milanesi, do Departamento de Biblioteconomia, da Escola de Comunicações e Artes da USP/São Paulo. Foi nessa fase da minha formação que teve início o meu envolvimento apaixonado com os municípios brasileiros.

Agradeço ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) pela oportunidade de ter entrado em contato, pela primeira vez, com a pesquisa empírica no campo das Ciências Sociais. Agradeço, especialmente, ao Professor Ronaldo Baltar que coordenou as pesquisas das quais participei enquanto estive associada ao Centro.

Agradeço aos meus colegas de mestrado que, apesar da pouca convivência, principalmente no segundo ano, foram importantes para que a minha passagem pela Unicamp fosse especial.

Agradeço a todas as pessoas e instituições que, direta ou indiretamente, contribuíram, de alguma forma, para que eu realizasse esse importante trabalho com dedicação e competência.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 1 – AUTONOMIA MUNICIPAL: O PONTO INICIAL PARA A ANÁLISE DO PROCESSO EMANCIPATÓRIO.....	11
1.1 – Introdução.....	11
1.2 – Definição da Metodologia de Pesquisa.....	12
1.3 – Revisão da Literatura.....	24
CAPÍTULO 2 – PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: A ATUAÇÃO DOS FATORES ECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS.....	39
2.1 – Introdução.....	39
2.2 – Criação de Municípios no Brasil.....	40
CAPÍTULO 3 – SURGIMENTO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO: A TRIDIMENSIONALIDADE DO FENÔMENO EMANCIPATÓRIO.....	55
3.1 – Introdução.....	55
3.2 – Histórico da Ocupação do Território Paulista.....	56
3.2.1 – Período Colonial (1532-1821).....	59
3.2.2 – Império (1822-1889).....	68
3.3.3 – Primeiro Período Republicano (1890-1985).....	80
I – Primeira República.....	83
II – Era Vargas.....	89
III – Segunda República.....	96
IV – Ditadura Militar.....	107
CAPÍTULO 4 – EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988: A MUDANÇA DA LÓGICA EMANCIPACIONISTA NA CRIAÇÃO DOS NOVOS MUNICÍPIOS PAULISTAS.....	115
4.1 – Introdução.....	115
4.2 – Perfil Econômico da Nova República.....	117

I – Aspectos Gerais (1970-2000).....	117
II – Aspectos da Economia Paulista no Período 1970-1985.....	122
III – Economia Paulista Pós 1985.....	124
4.3 – Aspectos Institucionais do Processo Emancipatório na Década de 1990.....	134
4.4 – Aspectos Demográficos e Econômicos da Emancipação Municipal no Período Recente.....	148
I. Região do Litoral	161
II. Região do Vale do Paraíba.....	165
III. Região de Sorocaba.....	168
IV. Região de Campinas.....	173
V. Região de Ribeirão Preto.....	177
VI. Região de Bauru.....	181
VII. Região de Marília.....	184
VIII. Região de Presidente Prudente.....	187
IX. Região de São José do Rio Preto.....	191
X. Região de Araçatuba.....	195
XI. Região Metropolitana de São Paulo.....	199
XII. Considerações sobre a Análise do Processo Emancipatório nas Regiões Administrativas do estado de São Paulo.....	200
CONCLUSÃO.....	203
BIBLIOGRAFIA.....	207
APÊNDICES.....	217
Anexo 1 – Quadro A.1: Quadro comparativo da esfera municipal nas Constituições do Estado de São Paulo.....	217
Anexo 2 – Tabela A.1: Quantidade de municípios paulistas, por regiões (1900-2000).....	220
Anexo 3 – Quadro A.2: Distribuição da agropecuária paulista – dados de 1996.....	221
Anexo 4 – Quadro A.3: Perfil industrial das Regiões Administrativas do estado de São Paulo – dados de 1996.....	222
Anexo 5 – Quadro A.4: Sistema Tributário Nacional – 1946-1988.....	224
Anexo 6 – Quadro A.5: Financiamento das políticas sociais após a Constituição de 1988.....	225
Anexo 7 – Quadro A.6: Alterações promovidas pela reforma tributária de 1988 na esfera municipal.....	226
Anexo 8 – Tabela A.2: Divisão territorial do Brasil (1990-2000).....	227

Anexo 9 – Quadro A.7: Etapas do processo emancipatório dos novos municípios paulistas.....	228
Anexo10 – Quadro A.8: População dos novos municípios paulistas e dos municípios de origem no momento da emancipação municipal.....	229
Anexo 11 – Tabela A.3: Média do valor adicionado das Regiões Administrativas Do Estado de São Paulo (1995-1997).....	230
Tabela A.4: Média do valor adicionado das Regiões de Governo do Estado de São Paulo (1995-1997).....	231
Anexo 12 – Quadro A.9: Novos municípios paulistas e municípios de origem, por regiões – dados de 2000.....	232
Anexo 13 – Mapa A.1 – Estado de São Paulo, dividido em Regiões de Governo.....	233
Anexo 14 – Tabela A.5: Participação das Regiões Administrativas na média do valor adicionado estadual (1995-1997).....	234
Tabela A.6: Participação das Regiões de Governo na média do valor adicionado estadual (1995-1997).....	234
Anexo 15 – Tabela A.7: População, municípios e densidade, segundo Regiões Administrativas – dados de 2000.....	235
Tabela A.8: População, municípios e densidade, segundo Regiões de Governo – dados de 2000.....	236

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.1 – Quant. de municípios brasileiros, por Regiões e Estados selecionados (1980-2000).....	12
TABELA 1.2 – Participação no PIB, segundo Regiões e Estados selecionados – 1985-1998.....	14
TABELA 1.3 – Distribuição regional da produção industrial – 1985,1996 e 1997 (%).....	15
TABELA 1.4 – Densidade demográfica e número de municípios brasileiros, por regiões (1980-2000).....	16
TABELA 1.5 – Número de municípios brasileiros criados durante a Era Vargas, por regiões.....	21
TABELA 1.6 – Número de municípios criados brasileiros durante o Regime Militar, por regiões.....	22
TABELA 2.1 – Quantidade de municípios brasileiros, por regiões (1900-1930).....	43
TABELA 2.2 – Distribuição das pessoas empregadas, por ramo de atividade, em 1920.....	44
TABELA 2.3 – Densidade demográfica e número de municípios brasileiros, por regiões (1900-1940).....	45
TABELA 2.4 – Quantidade de municípios brasileiros, por regiões (1940-1980).....	48
TABELA 2.5 – Brasil – Distribuição Rural/Urba da população (1950-1980).....	49
TABELA 2.6 – Brasil – População Economicamente Ativa (PEA), por setor de atividade (1950-1980).....	51
TABELA 2.7 – Densidade demográfica e número de municípios brasileiros, por regiões (1950 e 1980).....	51
TABELA 3.1 – Número de municípios paulistas criados no Período Colonial (1500-1821).....	62

TABELA 3.2 – Número de municípios criados no Brasil, durante o Império.....	75
TABELA 3.3 – Número de municípios criados no estado de São Paulo, durante o Império.....	78
TABELA 3.4 – Quantidade de municípios criados no estado de São Paulo, por períodos históricos.....	81
TABELA 3.5 – Distribuição do valor da produção industrial em três estados, durante a Primeira República.....	84
TABELA 3.6 – Evolução da concentração da mão-de-obra, por setores da atividade econômica.....	84
TABELA 3.7 – Quantidade de municípios paulistas, por Regiões Administrativas (1900-1930).....	86
TABELA 3.8 – População paulista, dividida por Regiões Administrativas (1900-1940).....	87
TABELA 3.9 – Participação dos setores da atividade econômica no valor da produção total do país.....	89
TABELA 3.10 – Número de municípios paulistas criados durante a Era Vargas (1930-1945).....	92
TABELA 3.11 – Saldo migratório das Regiões Administrativas do estado de São Paulo (1900-1950).....	93
TABELA 3.12 – Quant. de municípios paulistas criados na Segunda República, segundo períodos.....	97
TABELA 3.13 – População do estado de São Paulo, segundo Regiões Administrativas (1950-1970).....	100
TABELA 3.14 – Saldo migratório das Regiões Administrativas do estado de São Paulo (1920-1970).....	101
TABELA 3.15 – Quant. de municípios paulistas criados na Segunda República, segundo a legislação..	102
TABELA 3.16 – Quant. de municípios brasileiros criados no Regime Militar e na Transição, por regiões.....	111
TABELA 3.17 – População paulista, dividida por Regiões Administrativas (1960-1985).....	112
TABELA 3.18 – Saldo migratório das Regiões Administrativas do estado de São Paulo (1950-1985).....	112
TABELA 4.1 – Distribuição espacial da indústria de transformação – Estados selecionados (1970-1985).....	118
TABELA 4.2 – Participação regional no PIB, segundo regiões e Estados selecionados.....	118
TABELA 4.3 – Distribuição regional da produção industrial – 1985,1996 e 1997.....	121
TABELA 4.4 – Participação regional na composição do PIB (%) – regiões e Estados selecionados.....	121
TABELA 4.5 – Participação na composição do VTI estadual – 1970-1985.....	123
TABELA 4.6 – Participação regional na composição do valor adicionado industrial paulista (1980-1990).....	125
TABELA 4.7 – Distribuição espacial da indústria de transformação paulista, segundo regiões (1985-1996).....	126
TABELA 4.8 – Distribuição da indústria paulista – dados de 1996.....	128
TABELA 4.9 – Distribuição regional da receita agroindustrial paulista – dados de 1996.....	129
TABELA 4.10 – Divisão territorial do Brasil (1990-2000).....	137
TABELA 4.11 – Municípios paulistas criados durante a década de 1990, por tamanho – dados de 2000.....	138
TABELA 4.12 – Municípios envolvidos no processo emancipatório nos anos 90, por classe de tamanho.....	148
TABELA 4.13 – Participação da receita tributária, FPM e ICMS na receita municipal paulista – 1990...	149
TABELA 4.14 – Distribuição dos municípios paulistas, por classe de tamanho – 1990-2000.....	150

TABELA 4.15 – Distribuição espacial dos novos municípios paulistas, por Regiões Administrativas.....	154
TABELA 4.16 – Participação das sub-regiões do Litoral na média do VA estadual (1995-1997).....	162
TABELA 4.17 – Novos municípios da Região do Litoral – dados de 2000.....	162
TABELA 4.18 – População, municípios e densidade da Região do Litoral – dados de 2000.....	163
TABELA 4.19 – Saldo migratório das sub-regiões do Litoral.....	163
TABELA 4.20 – Participação das sub-regiões do Vale do Paraíba na média do VA estadual (1995-1997).....	166
TABELA 4.21 – Novos municípios da Região do Vale do Paraíba – dados de 2000.....	166
TABELA 4.22 – População, municípios e densidade da Região do Vale do Paraíba – dados de 2000.....	167
TABELA 4.23 – Saldo migratório das sub-regiões do Vale do Paraíba.....	167
TABELA 4.24 – Participação das sub-regiões de Sorocaba na média do VA estadual (1995-1997).....	169
TABELA 4.25 – Novos municípios da Região de Sorocaba – dados de 2000.....	170
TABELA 4.26 – População, municípios e densidade da Região de Sorocaba – dados de 2000.....	171
TABELA 4.27 – Saldo migratório das sub-regiões de Sorocaba.....	171
TABELA 4.28 – Participação das sub-regiões de Campinas na média do VA estadual (1995-1997).....	174
TABELA 4.29 – Novos municípios da Região de Campinas – dados de 2000.....	175
TABELA 4.30 – População, municípios e densidade da Região de Campinas, dados de 2000.....	175
TABELA 4.31 – Saldo migratório de sub-regiões selecionadas de Campinas.....	176
TABELA 4.32 – Partic. das sub-regiões de Ribeirão Preto na média do VA estadual (1995-1997).....	178
TABELA 4.33 – Novos municípios da Região de Ribeirão Preto – dados de 2000.....	179
TABELA 4.34 – População, municípios e densidade da Região de Ribeirão Preto – dados de 2000.....	179
TABELA 4.35 – Saldo migratório de sub-regiões selecionadas de Ribeirão Preto.....	180
TABELA 4.36 – Participação das sub-regiões de Bauru na média do VA estadual (1995-1997).....	182
TABELA 4.37 – Novos municípios da Região da Bauru – dados de 2000.....	182
TABELA 4.38 – População, municípios e densidade da Região de Bauru – dados de 2000.....	183
TABELA 4.39 – Saldo migratório das sub-regiões de Bauru.....	183
TABELA 4.40 – Participação das sub-regiões de Marília na média do VA estadual (1995-1997).....	185
TABELA 4.41 – Novos municípios da Região de Marília – dados de 2000.....	185
TABELA 4.42 – População, municípios e densidade da Região de Marília – dados de 2000.....	186
TABELA 4.43 – Saldo migratório das sub-regiões de Marília.....	186
TABELA 4.44 – Partic. das sub-regiões de Pres. Prudente na média do VA estadual (1995-1997).....	188
TABELA 4.45 – Novos municípios da Região de Presidente Prudente – dados de 2000.....	189
TABELA 4.46 – População, municípios e densidade da Região de Presidente Prudente – dados de 2000.....	189
TABELA 4.47 – Saldo migratório das sub-regiões de Presidente Prudente.....	190
TABELA 4.48 – Partic. das sub-regiões de S. J. Rio Preto na média do VA estadual (1995-1997).....	192
TABELA 4.49 – Novos municípios da Região de São José do Rio Preto – dados de 2000.....	193
TABELA 4.50 – População, municípios e densidade da Região de S. J. Rio Preto – dados de 2000.....	194

TABELA 4.51 – Saldo migratório das sub-regiões de São José do Rio Preto.....	194
TABELA 4.52 – Participação das sub-regiões de Araçatuba na média do VA estadual (1995-1997).....	196
TABELA 4.53 – Novos municípios da Região de Araçatuba – dados de 2000.....	197
TABELA 4.54 – População, municípios e densidade da Região de Araçatuba – dados de 2000.....	197
TABELA 4.55 – Saldo migratório das sub-regiões de Araçatuba.....	198
TABELA 4.56 – Divisão das Regiões Administrativas, segundo a hipótese do trabalho.....	200
TABELA 4.57 – Períodos de consolidação da ocupação territorial das regiões paulistas.....	201

LISTA DE QUADROS E MAPAS

MAPA 3.1 – Regiões Administrativas do estado de São Paulo.....	057
QUADRO 4.1 – Classificação das Regiões Administrativas, segundo a média do VA (1995-1997).....	133
QUADRO 4.2 – Legislação de regulamentação da emancipação municipal, vigente no pós 1988.....	140
QUADRO 4.3 – Classificação das Regiões Administrativas, segundo a média do VA (1995-1997).....	153
QUADRO 4.4 – Comparação entre a hipótese do trabalho e os casos empíricos.....	155
QUADRO 4.5 – Distribuição das emancipações municipais, segundo a tipologia das RA's.....	156
QUADRO 4.6 – Classificação das Regiões de Governo, segundo a média do VA (1995-1997).....	157
QUADRO 4.7 – RG's que registraram emancipações municipais, segundo o seu dinamismo econômico.....	159
QUADRO 4.8 – Quantidade de municípios criados, segundo a tipologia das Regiões de Governo.....	159
QUADRO 4.9 – Grupo e seqüência das regiões a serem estudadas.....	160
QUADRO 4.10 – Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões do Litoral.....	164
QUADRO 4.11 – Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões – Vale do Paraíba.....	168
QUADRO 4.12 – Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões de Sorocaba...	172
QUADRO 4.13 – Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões de Campinas...	176
QUADRO 4.14 – Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões de Rib. Preto...	180
QUADRO 4.15 – Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões de Bauru.....	183
QUADRO 4.16 – Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões de Marília.....	186
QUADRO 4.17 – Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões de Pres. Prudente.....	190
QUADRO 4.18 – Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões de S. J. Rio Preto.....	195
QUADRO 4.19 – Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões de Araçatuba..	198

INTRODUÇÃO

A trajetória percorrida pela redemocratização do país a partir da década de 1980 deve ser entendida associada ao processo de descentralização política e tributária que foi consagrado pela Constituição de 1988.

A nova Carta Constitucional fortaleceu as unidades subnacionais, principalmente o governo municipal, pois inaugurou um novo *status* para os municípios através da determinação da sua independência política e financeira, garantindo, assim, pela primeira vez na história política do país, a sua atuação como membro autônomo no federalismo brasileiro.

Com isso, há uma redefinição tanto do papel do Estado na sua relação com a sociedade, como das relações intergovernamentais. Na prática, isso significou a transferência de tributos e encargos da União para Estados e Municípios, sendo estes últimos os que registraram maior incremento de suas receitas.

O processo de descentralização político-financeira de cunho municipalista, característico da Constituição de 1988, não se constitui num fenômeno nem inédito e nem único.

Numa perspectiva diacrônica, a história brasileira já conheceu um processo descentralizador semelhante ao atual: trata-se da situação política iniciada pela Constituição de 1946, que apresenta importantes pontos em comum com a atual Constituição.

Numa perspectiva sincrônica, o processo de descentralização política é um fenômeno percebido em países com passado recente de regime autoritário, como é o caso da América Latina, e em países do *Welfare state* da Europa.

Para se compreender, portanto, a especificidade do processo de descentralização, em curso no país, é necessário inseri-lo no contexto mais amplo do desmonte do Estado autoritário brasileiro e da lógica assumida pelo processo de redemocratização do país.

O referencial ideológico dessa discussão se enquadra no debate internacional¹, que resgata na esfera municipal o seu papel como o *locus* privilegiado para o desenvolvimento das instituições democráticas devido à sua maior proximidade dos cidadãos com a administração pública. Isso, por sua vez, garantiria a realização efetiva da participação popular e a eficácia do governo no atendimento às demandas sociais.

A história política do Brasil, de um modo geral, é tratada pela literatura especializada² como um movimento de alternância entre fases de extrema centralização e fases de descentralização política e administrativa. Via de regra, os momentos de centralização coincidem com os regimes autoritários e os momentos de descentralização, com os regimes democráticos.

Numa análise comparativa das constituições republicanas e considerando o grau de autonomia delegado à esfera municipal³, constata-se que esse movimento realizado pelo binômio centralização-descentralização tem um significado peculiar para a esfera local.

Ou seja, durante a vigência de constituições centralizadoras, os municípios encontram-se sob a tutela direta da União, ao passo que, durante a vigência de constituições descentralizadoras, os municípios encontram-se sob a tutela direta do governo do estado.

Considerando as três primeiras Constituições republicanas de caráter descentralizador – a de 1891, a de 1934 e a de 1946 –, constata-se como em cada uma delas estão implícitas diferentes concepções do governo local, que chega a representar uma evolução na abordagem da questão da autonomia municipal:

- 1) Na Constituição de 1891, era preconizada a autonomia municipal, porém a sua viabilidade concreta foi dificultada devido à escassez de recursos colocados à sua disposição, sendo de competência dos governos estaduais a função de fiscalização administrativa e financeira dos municípios. Assim, a autonomia municipal era

¹ Como referência da tradição clássica das teorias normativas sobre governo local, cujos argumentos encontram-se presentes na justificativa do atual processo de descentralização política, ver Souza e Blumm (1999).

² Para uma abordagem mais aprofundada do tema, cujo enfoque central é o binômio centralização-descentralização, ver Ferreira (1999) e Kugelmas e Sola (2000).

³ O texto de Sadek (1991) e textos organizados e disponibilizados pelo site do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) enfocam a esfera de atuação delegada aos municípios em cada texto constitucional.

praticamente inexistente, permanecendo os municípios sob tutela dos Executivos estaduais, que garantiam a sua base de apoio político através da manipulação exercida sobre os governos locais.

- 2) A Constituição de 1934, por um lado, estimulava a autonomia municipal, garantindo a eleição de prefeitos e vereadores e a participação dos municípios na arrecadação tributária, mas, por outro, permitia que os Executivos estaduais controlassem administrativa e politicamente os municípios, através dos departamentos de municipalidades, anulando em grande medida a autonomia local.
- 3) A Constituição de 1946, conhecida como Constituição “Municipalista”, procurou fortalecer as instituições municipais através de instrumentos que garantissem a autonomia financeira e tributária. Tais instrumentos foram instituídos com uma reforma tributária que estabelecia uma repartição de receitas que favorecia claramente os municípios mais pobres: a União transferiria para cada município, exceto às capitais, 10% da arrecadação do Imposto de Renda⁴. Além disso, os Estados deveriam devolver aos municípios, exceto às capitais, o excesso da sua arrecadação de impostos sobre o total de rendas locais de qualquer natureza.

Apesar do significativo avanço empreendido por esta constituição através da inovação nas matérias financeiras e tributárias, a autonomia municipal continuou sendo cerceada devido à manutenção dos seguintes mecanismos:

- a) Intervenção municipal por parte dos Estados em situações de atraso no pagamento da dívida fundada ou de empréstimos garantidos pelo Estado;
- b) Restrição à eleição de prefeitos nas capitais dos Estados, nas instâncias hidrominerais e nos municípios considerados de importância para a defesa nacional. Nesses municípios, os prefeitos eram nomeados pelos governadores estaduais, o que acabou estabelecendo uma desigualdade de direitos entre os municípios.

Além disso, os municípios estavam sujeitos a irregularidades nas transferências de tributos da União e dos Estados. Para se ter idéia da precariedade das finanças municipais deve-se observar que, além de atitude relapsa da União no

⁴ Este repasse de receitas feito pela União aos municípios vem a ser o precursor do FPM.

repassa de sua arrecadação, apenas os municípios dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina recebiam o repasse do excesso das arrecadações estaduais, pois os demais estados não cumpriam com as determinações constitucionais. Soma-se a isso o fato de os municípios não explorarem todo o potencial da sua arrecadação própria.

Assim, a Constituição de 1988 representa um salto no processo de conquista de autonomia municipal plena, pois conduz o município ao *status* de terceiro membro da federação brasileira, cuja principal implicação é a sua autonomia política e financeira diante da União e dos Estados.

Essa autonomia municipal é evidenciada, por um lado, pela ausência de quaisquer restrições ao direito de escolha de seus governantes e, por outro, pela ampliação de sua base tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, IVVC, Taxas e Contribuições de Melhoria) e das transferências constitucionais da União (a cota-parte do FPM) e do Estado (a cota-parte do ICMS).

Além das alterações no plano fiscal e tributário, a atual Constituição prevê concomitantemente a descentralização de encargos para a esfera municipal. Ou seja, os municípios passariam a ser os principais responsáveis pela definição e implementação de políticas sociais no âmbito local.

Essas novas atribuições municipais inserem-se num contexto mais amplo do processo de democratização e modernização do Estado autoritário brasileiro, marcadamente centralizado e burocratizado.

Nesse contexto, a descentralização financeira e de encargos para o governo local é justificada pelo argumento quase unânime de defesa da esfera municipal como a instância em que melhor se realizaria o desenvolvimento democrático.

Esse desenvolvimento de instâncias mais democráticas decorreria, por sua vez, da proximidade entre os cidadãos e o governo local, que garantiria o exercício da participação popular na eleição de prioridades e no controle da implementação de políticas públicas.

Por sua vez, essa participação popular possibilitaria o funcionamento mais eficiente e mais racional da administração pública local – meta central da modernização do Estado.

O processo de descentralização política, financeira e administrativa⁵, associado à defesa do fortalecimento da esfera municipal, trata-se de um fenômeno em curso, desde o início da década de 1980, em países tão distintos como os da América Latina e os da Europa Ocidental.

Nos países latino-americanos, entre eles o Brasil, a Argentina, a Bolívia, a Colômbia, o Peru e a Venezuela, cujo traço comum é o passado de regimes políticos de exceção, o processo de descentralização e o fortalecimento do governo local desempenham um duplo papel.

Por um lado, eles representam a concretização do processo de redemocratização do país, expresso pela recuperação de direitos políticos suspensos no período autoritário e pelo desenvolvimento da participação popular. Por outro, os instrumentos para a modernização do Estado centralizado, com os quais se realizará o desmonte da administração pública burocrática e ineficaz do regime autoritário.

Nos países europeus, esse fenômeno da descentralização e valorização da esfera local tem importância decisiva como uma alternativa à crise do Estado de Bem-Estar.

Na segunda metade da década de 1940, após o término da Segunda Guerra Mundial, inicia-se na Europa Ocidental a montagem do *Welfare State*, cujo princípio central baseia-se numa concepção específica de democracia, identificada com a expansão dos direitos sociais.

Nessa concepção, fica a cargo de um Estado centralizado a função de colocar à disposição de um maior número de pessoas o acesso a serviços públicos de qualidade nas áreas de saúde, educação, previdência social, medidas contra desemprego, etc.

O período auge desse modelo de Estado corresponde aos anos 50 e 60, e começa a apresentar sintomas de crise a partir da segunda metade da década de 1970, sendo que

⁵ As formas que esse processo descentralizador tem assumido na prática vêm sendo tema de discussão tanto na literatura brasileira como na internacional. De maneira geral, a descentralização vem sendo identificada, em alguns momentos, com o processo de desconcentração de órgãos e funções administrativas, e, em outros, com a terceirização e a privatização na prestação de alguns tipos de serviços. Essas diferentes manifestações da descentralização refletem diferentes concepções do "maior envolvimento da sociedade na administração pública", que é um dos princípios normativos centrais da implementação desse processo por diferentes governos. O presente trabalho não pretende discutir mais profundamente essas diferentes formas de descentralização. Para uma discussão sobre o tema, ver Tobar (1991) e Uga (1991).

as principais causas apontadas para a sua decadência decorrem das deficiências no desenvolvimento do próprio Estado de Bem-Estar.

Ou seja, o que levou à paulatina inoperância do *Welfare State* foram, por um lado, o aumento das demandas e pressões sobre o Estado, decorrente de uma expansão do público-alvo atendido pelas políticas sociais e, por outro, a crescente burocratização da administração pública centralizada, o que dificultava um melhor atendimento das demandas sociais.

Assim, a descentralização política, administrativa e financeira e o fortalecimento do município como uma esfera autônoma de governo, ambos consagrados pela Constituição Brasileira de 1988, desempenham importante papel para a realização de objetivos mais amplos para o país, ou seja, o de instrumentos para o efetivo processo de redemocratização política e para a modernização de um modelo desgastado de Estado e de administração pública.

O caráter municipalista da nossa atual Constituição e, conseqüentemente, do processo de descentralização que ela determina, é característica comum a todos os países onde tal processo se verifica. Porém, em cada país esse caráter terá um significado próprio devido à maneira como a questão da autonomia municipal se insere no interior da história política do país.

No caso brasileiro, a trajetória percorrida pelas instituições municipais na conquista de sua autonomia reflete o histórico do fortalecimento do poder público no país.

No período colonial⁶, as “Câmaras municipais” representavam o domínio privado dos chefes locais em contraste com a Metrópole. Longe de ser uma contraposição ao poder de Portugal, o predomínio e institucionalização do poder discricionário dos chefes locais, espalhados pelos principais pontos do país, tratava-se de um arranjo político que, contando com a conivência da Metrópole, garantia a efetiva ocupação do território.

Com o advento do Império, inicia-se uma regulamentação das atribuições municipais, que representou uma rígida subordinação dos municípios aos presidentes de Províncias e ao Governo Geral, anulando completamente a autonomia local.

⁶ Sobre o tema da autonomia municipal no Brasil, ver a obra clássica de Vítor Nunes Leal (1978), *Coronelismo, Enxada e Voto*. Ver também Sadek (1991).

Constata-se, nesse momento, a introdução dos primeiros mecanismos de amesquinamento do município e, conseqüentemente, de controle sobre o exercício do poder privado dos chefes locais, através dos quais procurou-se fortalecer o poder público das Províncias e do Imperador.

Nos momentos de descentralização política do período republicano, como já foi abordado anteriormente, os textos constitucionais apresentam uma evolução na matéria sobre autonomia municipal.

As Constituições de 1891, de 1934 e de 1946 apresentam um traço em comum: os três textos defendem a autonomia municipal, mas criam mecanismos que colocam o governo local sob a tutela do governo do Estado.

Apesar das diferenças existentes entre a Primeira República e a Segunda República, tanto em termos sócio-econômicos e demográficos como em termos políticos e das relações intergovernamentais, as Constituições federais e as Constituições estaduais continuaram impossibilitando ao município o pleno exercício de sua autonomia.

A Constituição de 1988 representa, de fato, uma novidade na questão da autonomia municipal, pois, ao fornecer ao município o *status* de membro da federação brasileira, estabeleceu a sua autonomia em três dimensões: 1) na dimensão política; 2) na dimensão financeira e tributária; e 3) na dimensão administrativa.

Assim, com esse grau de autonomia municipal conquistado somado ao caráter específico do processo de descentralização em curso no país, a atual Constituição inaugura uma nova agenda de pesquisa nas Ciências Humanas, com uma ampla produção acadêmica, cuja literatura pode ser agrupada da seguinte forma⁷:

- 1) Descentralização na efetivação de políticas públicas nas áreas de saúde (ARRETCHE, 1999; CARVALHO, 1999; COHN, 1987 e 1994; SILVA, 1996), de educação (MALUF & SOUZA, 1999; NEUBAUER, 1996), e de meio ambiente (FERREIRA & SIVIERO, 1996; JACOBI, 1999);

⁷ Esse agrupamento não pretende, de forma alguma, esgotar toda a produção acadêmica sobre o tema. Trata-se de um levantamento dos trabalhos mais significativos, até o momento, sobre o assunto.

- 2) Descentralização municipal como agente central no desenvolvimento da cidadania e da atuação participativa da sociedade (FELICISSIMO, 1994; JACOBI, 1990; SILVA, 1994, entre outros);
- 3) Descentralização associada a questões da reforma do Estado e federalismo (DOWBOR, 1996; MELO, 1996; SOUZA, 1996; SOUZA & CARVALHO, 1999, entre outros)
- 4) Literatura que organiza a revisão da utilização acadêmica do conceito de descentralização (TEIXEIRA, 1989; TOBAR, 1991; UGA, 1991) e de autonomia municipal (SADEK, 1991; SOUZA & BLUMM, 1999; ZIMMERMANN, 1996).
- 5) Estudos de casos concretos sobre os impactos do processo de descentralização política e fiscal na esfera municipal (SOUZA, 1996) e estudos sobre a emancipação municipal como uma das conseqüências dessa descentralização (BREMAEKER, 1991 e 1992; GOMES & MAC DOWELL, 2000; KLERING, 1998; LORDELLO DE MELLO, 1992; NORONHA & CARDOSO, 1995; REZENDE, 1999; TOMIO, 2001).

De importância fundamental para a presente pesquisa são os trabalhos agrupados nos três últimos tópicos.

Assim, será estabelecido um diálogo mais próximo com três grupos de autores: 1) os que abordaram diretamente as questões sobre descentralização e autonomia municipal; 2) aqueles que analisaram casos concretos dos impactos da descentralização nos municípios; e, 3) os que analisaram as causas e as conseqüências das emancipações municipais ocorridas a partir do início da década de 1990.

Assim, o presente projeto define-se da seguinte forma:

A Constituição de 1988 inaugura uma fase política do país caracterizada pelo processo de descentralização política, financeira e administrativa, repassando encargos e tributos às esferas subnacionais, e pelo fortalecimento da esfera municipal de governo, na

medida que o município passa a assumir o status de ente autônomo da federação brasileira.

Neste cenário, o fenômeno que chama a atenção de diferentes observadores é a ocorrência, em grande escala, de emancipações municipais em todo país, o qual dá origem, principalmente, a pequenos e micromunicípios.

O debate em torno desta questão se caracterizará pela polarização entre os “favoráveis” e os “contrários” à emancipação municipal, cujas discussões serão de cunho basicamente ideológico, contribuindo pouco para a compreensão desse fenômeno emancipatório.

Assim, o objetivo desta pesquisa refere-se ao estudo das emancipações municipais ocorridas no estado de São Paulo após a Constituição de 1988, que se traduz na seguinte questão: *“Quais os fatores que influenciaram na emancipação política de 73 distritos paulistas, no período recente?”*. A hipótese central do trabalho define-se da seguinte forma:

- 1) Hipótese da Variação Regional (dinamismo demográfico e econômico): No estado de São Paulo, o fenômeno emancipatório, durante a década de 1990, vai variar regionalmente, de forma que se registre uma maior concentração de emancipações municipais nas regiões com menores índices demográficos e econômicos.

Para responder a esta questão, a pesquisa contará com a análise de indicadores demográficos e econômicos referentes às Regiões Administrativas e Regiões de Governo do estado de São Paulo.

O objetivo da utilização desses dados é a construção de uma tipologia das regiões paulistas, a partir da qual pretende-se analisar a intensidade do processo emancipatório no estado de São Paulo, no período recente. O trabalho será dividido nos seguintes capítulos:

Capítulo 1 → Neste capítulo, será definida a metodologia do trabalho e apresentado o estado da arte sobre o tema da emancipação municipal.

Capítulo 2 → Neste capítulo, será apresentado um histórico do surgimento de municípios no país, elaborado a partir de duas fontes: a Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo e o IBGE. A partir da elaboração de quadros comparativos, onde se considera as regiões do Brasil em diferentes momentos, pretende-se abordar duas dimensões atuantes no processo de surgimento de novos municípios: a ocupação territorial e o desenvolvimento econômico.

Capítulo 3 → Neste capítulo, a partir do histórico do processo de criação de municípios no estado de São Paulo até 1985, pretende-se demonstrar a tridimensionalidade do fenômeno emancipatório. Ou seja, além das dimensões demográfica e econômica, também atua no processo de criação de municípios a dimensão político-institucional. Com isso, pretende-se demonstrar que, desde o início da ocupação do território paulista, no período colonial, até o final do regime militar, na década de 1980, as emancipações municipais apresentaram uma mesma lógica de funcionamento. Ou seja, o surgimento de novos municípios acompanhava o avanço da ocupação territorial do estado, nas áreas que se concentravam os maiores índices demográficos e econômicos.

Capítulo 4 → Neste capítulo, será testada a hipótese central do trabalho, que se refere à mudança na lógica do processo emancipatório paulista, no período recente. Ou seja, durante a década de 1990, as emancipações municipais tenderam a se concentrar nas áreas com menores índices demográficos e econômicos do estado. A partir da seleção de indicadores demográficos e econômicos, será construída uma tipologia das regiões paulistas, com a qual será analisada a distribuição espacial dos novos municípios.

Conclusão do trabalho

CAPÍTULO 1 – AUTONOMIA MUNICIPAL: O PONTO INICIAL PARA A ANÁLISE DO PROCESSO EMANCIPATÓRIO

1.1 – Introdução

As emancipações municipais ocorridas no Brasil, ao longo da década de 1990, inauguram uma nova agenda de pesquisas no interior das Ciências Sociais.

A realização de variados debates e pesquisas sobre este tema deve-se às peculiaridades do processo emancipatório no período recente: uma proliferação de pequenos e micromunicípios por todo país.

Este debate ganha maior visibilidade quando se considera o novo contexto político e institucional em que ocorreu a criação desses municípios. Ou seja, a Constituição de 1988 conferiu um novo status jurídico ao governo municipal, que consagrou a plena autonomia dos municípios.

Além disso, a reforma tributária empreendida pela nova Carta Constitucional favoreceu, sobremaneira, as unidades subnacionais, através da transferência de novos encargos e tributos a Estados e Municípios, sendo estes últimos os mais favorecidos neste processo.

Assim, os trabalhos feitos sobre o processo emancipatório da década de 1990, na sua maioria, procuram analisar a emancipação municipal associada a alguma questão relativa ao papel desempenhado pelo município no novo contexto constitucional.

Nesse sentido, é comum a observação de um certo alinhamento de alguns autores, que se posicionam “favoráveis” ou “não favoráveis” à forma como o processo emancipatório se desenrolou ao longo da última década.

Diante disso, este primeiro capítulo tem como objetivo apresentar as principais problemáticas presentes na análise sobre o processo emancipatório e, a partir disso, definir a metodologia utilizada nesta pesquisa.

Além disso, na segunda seção será realizada uma revisão da literatura, onde se pretende apresentar o estado da arte sobre emancipação municipal no Brasil.

1.2 – Definição da Metodologia de Pesquisa

Após a Constituição de 1988, que deu aos municípios o status de membro da federação brasileira e consagrou o processo de descentralização fiscal, política e administrativa ainda em curso no país, verifica-se em todas as regiões brasileiras a ocorrência de um elevado número de emancipações municipais, que deu origem, principalmente, a pequenos e micromunicípios.

A intensidade do incremento municipal desse período é ilustrada pela Tabela 1.1:

TABELA 1.1: Quantidade de municípios brasileiros, por Regiões e Estados selecionados (1980-2000)

Regiões	1980	1990	2000	Incremento Relativo 1980-2000 (%)
Norte	153	298	449	193
Nordeste	1.375	1.509	1.791	30
Sul	719	873	1.189	65
Sudeste	1.410	1.432	1.668	18
São Paulo	571	572	645	13
Minas Gerais	722	723	853	18
Rio de Janeiro	64	70	92	30
Espírito Santo	53	67	78	32
Centro-Oeste	317	379	463	46
BRASIL	3.974	4.491	5.560	40

Fonte de dados brutos: IBGE

Observando os dados da tabela, constata-se que as regiões que apresentam maior incremento municipal são, por um lado, as regiões Norte e Centro-Oeste – justamente aquelas que possuem as menores densidades demográficas no período.

Por outro, a região Sul é a segunda em número de novos municípios criados a partir de 1980, situando-se, ao mesmo tempo, na segunda posição em relação à densidade demográfica, nos anos de 1980 e 2000⁸.

Com relação ao cenário econômico do país, no período entre 1980 e 2000, as considerações a serem feitas dizem respeito ao processo de desconcentração das atividades econômicas a partir de São Paulo, ocorrido entre 1970 e 1990.

Esse período pode ser dividido em dois momentos, que correspondem a fases distintas deste processo de desconcentração⁹:

⁸ Ver Tabela 1.4, página 16.

- 1) Entre 1970 e 1985 → início de um processo de desconcentração das atividades produtivas, com realização de investimentos em vários estados. Trata-se do período em que o Estado foi mais atuante nas políticas públicas de redução das disparidades regionais e de desconcentração industrial.
- 2) De 1985 em diante → estancamento do processo de desconcentração e as atividades e setores que possibilitam uma maior acumulação voltam a ter sua localização determinada exclusivamente pela lógica da localização industrial, que é concentracionista.

A década de 1970 registra um grande crescimento econômico e a desconcentração das atividades econômicas, principalmente da produção industrial, de São Paulo para outros estados. O principal fator dessa desconcentração foi o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), colocado em prática a partir de 1974, com o objetivo de completar a estrutura industrial brasileira.

A política de desenvolvimento regional empreendida pelo governo federal tinha como principal objetivo a redução das disparidades existentes entre os diversos estados, propondo, para isso, a mudança na lógica locacional das atividades econômicas para fora da Região Metropolitana de São Paulo.

O impacto dessa política foi a alteração das participações dos estados na composição do PIB nacional, sendo que o estado de São Paulo passou a registrar uma redução nessa participação a partir de 1970, de 39,5% para 36,3% em 1985.

Em contrapartida, a região Norte foi a que mais ampliou sua participação no PIB nacional, cujo incremento correspondeu a 86,4%. As regiões Centro-Oeste e Nordeste também registraram uma ampliação nas suas participações.

A partir da segunda metade da década de oitenta, devido à persistência de uma forte crise, decorrente da instabilidade macroeconômica, e à incapacidade do governo federal de resolver a recessão e o processo de falência do Estado, foi interrompido o

⁹ Todas as considerações feitas a respeito do cenário econômico no período entre 1970 e 2000 baseiam-se no texto de CAIADO (2000).

processo de desconcentração industrial, arrefecendo o ritmo de redução da participação do Estado de São Paulo na composição do PIB nacional.

Porém, nesse período, deu-se continuidade ao processo de expansão da fronteira agrícola, incorporando novos espaços na produção agropecuária, com a inserção de novas culturas e novos processos produtivos em todas as regiões do país.

Essa expansão foi acompanhada de um processo de urbanização, que incrementou o setor de serviços nas áreas onde ela ocorreu. Ressalta-se, também, a prorrogação dos incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus, a partir da Constituição de 1988, que gerou um deslocamento de plantas industriais de São Paulo para Manaus no início da década de 1990.

Assim, esses fatores contribuíram para o crescimento na participação na composição do PIB nacional da maior parte das regiões, principalmente o Norte e o Centro-Oeste. A variação da composição do PIB nacional durante esse período é ilustrada pela Tabela 1.2:

TABELA 1.2: Participação na composição do PIB, segundo Regiões e Estados selecionados – 1985-1998

Regiões	Anos		
	1985 (%)	1993 (%)	1998 (%)
Norte	4,1	4,7	4,8
Nordeste	13,5	11,8	12,6
Sul	17,7	17,3	15,9
Sudeste	59,1	59,5	59,6
Espírito Santo	1,7	1,5	1,6
Minas Gerais	9,4	10,1	9,9
Rio de Janeiro	11,7	10,9	11,1
São Paulo	36,3	37,0	37,0
Centro-Oeste	5,6	6,6	7,1
BRASIL	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados regionais: IPEA – *Texto para Discussão 677*, 1999.
Dados dos estados: CAIADO (2000 : 240)

Apesar da expansão agrícola, dos incentivos fiscais à Zona Franca de Manaus e, além disso, do estabelecimento da *guerra fiscal* entre os Estados como instrumento de atração de novos investimentos industriais, não se registra, nesse período, um declínio da participação do estado de São Paulo na composição do PIB nacional que, ao contrário,

manteve sua posição na geração do produto nacional, apresentando até um sensível aumento.

Isso se deve, principalmente, à distribuição espacial da indústria nos anos noventa que seguiu a lógica da reestruturação produtiva. Isto é, diante da crise dos anos oitenta, que retraiu o mercado interno e reduziu os níveis de investimentos, as empresas se viram obrigadas a uma busca individualizada de alternativas à crise.

A resposta imediata foi um movimento conhecido como “reestruturação espúria”, cuja característica é a redução dos custos de produção concentrada, em grande parte, na eliminação dos postos de trabalho, na terceirização e na redução dos níveis hierárquicos. Os dados da Tabela 1.3 ilustram a distribuição industrial do país, nesse período:

TABELA 1.3: Distribuição regional da Produção Industrial* – 1985, 1996 e 1997 (%)¹⁰

Regiões	Valor da Transformação Industrial (VTI)		
	1985	1996	1997
Norte	2,79	4,53	4,08
Nordeste	9,95	7,66	6,94
Sul	14,83	17,40	17,77
Sudeste	71,22	68,24	68,93
Espírito Santo	1,5	1,34	1,53
Minas Gerais	8,56	9,19	9,57
Rio de Janeiro	13,15	8,27	8,21
São Paulo	48,01	49,44	49,63
Centro-Oeste	1,21	2,17	2,28
BRASIL	100,0	100,0	100,0

Fonte: FIBGE – Censo Industrial de 1985 e Pesquisa Anual de 1996 e 1997.

Nota (*): Indústria Geral = Indústria de Transformação + Indústria Extrativa Mineral.

Assim, essa reestruturação produtiva contribuiu para que a produção industrial no período entre 1985 e 1998 mantivesse a sua distribuição espacial praticamente inalterada, favorecendo, por sua vez, que o pequeno crescimento econômico ocorresse de forma concentrada, pois, apesar dos esforços de diversos Estados em atrair investimentos, o Estado de São Paulo continuou respondendo por aproximadamente 50% da produção industrial do período.

¹⁰ Apud: CAIADO (2000 : 244)

Completando as considerações sobre o período 1980-2000, a próxima tabela apresenta dados demográficos que ilustram a dinâmica do surgimento de novos municípios e de ocupação do território em todas as regiões do país, no período recente:

Tabela 1.4: Densidade demográfica e número de municípios brasileiros, por regiões, em 1980-2000:

Densidade demográfica e relação entre número de municípios e habitantes em 1980						
Regiões	População total	Número de municípios	Área (Km ²)	Habitantes/Área	Habitantes/município	Área (km ²) / município
Norte	6.767.249	153	3.591.214*	1,8	44.230	23.471
Nordeste	35.419.156	1.375	1.558.196	22,7	25.759	1.133
Sul	19.380.126	719	577.213	33,5	26.954	802
Sudeste	52.580.527	1.410	927.284	56,7	37.291	657
Centro-Oeste	7.003.515	317	1.890.495	3,7	22.093	5.963
BRASIL	121.150.573	3.974	8.544.402	14,0	30.485	2.150
Densidade demográfica e relação entre número de municípios e habitantes em 2000**						
Regiões	População total	Número de municípios	Área (Km ²)	Habitantes/área	Habitantes/município	Área (km ²) / município
Norte	12.893.561	449	3.869.634	3,3	28.716	8.618
Nordeste	47.693.253	1.791	1.558.196	30,6	26.629	870
Sul	25.089.783	1.189	577.213	43,4	21.100	485
Sudeste	72.297.351	1.668	927.284	78,0	43.343	555
Centro-Oeste	11.616.745	463	1.612.075	7,2	25.090	3.481
BRASIL	169.590.693	5.560	8.544.402	19,8	30.500	1.536

Fonte de dados censitários: IBGE – *Censos Demográficos de 1980 e 2000 e Cidades e Vilas - 1998*. Dados sobre as áreas das regiões: www.portalbrasil.eti.br

* Nos dados de 1980, a área da região Norte inclui, além dos estados do Acre, Amazonas e Pará, as áreas dos territórios do Amapá, Rondônia e Roraima.

** Nos dados de 2000, as áreas das regiões Norte e Centro-Oeste apresentam as seguintes alterações: aumento na área da região Norte devido à inclusão do estado do Tocantins e redução na mesma proporção na área do Centro-Oeste, que perde território correspondente ao TO.

Com relação aos dados da Tabela 1.4, serão feitas observações a respeito dos dois casos extremos: regiões Norte e Sudeste.

A região Norte foi a que apresentou a maior taxa de incremento municipal entre 1980 e 2000, cuja ordem é de 193%. Ao mesmo tempo, trata-se da região com a menor densidade demográfica do Brasil e com a menor participação na composição do PIB nacional.

Por sua vez, a região Sudeste apresentou o menor incremento municipal (cerca de 18%), acompanhado da maior taxa de densidade demográfica e de maior participação na produção nacional.

Assim, considerando apenas esses dados, pode-se deduzir que o surgimento de novos municípios é inversamente proporcional ao desenvolvimento econômico e à ocupação territorial de cada região.

Porém, quando se observa a dinâmica nas demais regiões, constata-se que não se verifica a mesma relação: a região Sul, comparada às regiões Nordeste e Centro-Oeste, apresenta uma das maiores taxas de incremento municipal, densidade demográfica e participação na composição do PIB nacional.

Conclui-se, portanto, que o fenômeno da emancipação municipal possuirá características próprias em cada região do país, apresentando, inclusive, variações interestaduais no interior de uma mesma região.

Assim, a análise do fenômeno emancipatório deve levar em conta três dimensões pertinentes a cada Estado considerado: a dimensão sócio-econômica, a dimensão demográfica e a dimensão político-institucional.

Passamos, agora, a discutir a dimensão político-institucional do fenômeno emancipatório, tendo como objetivo a delimitação do momento em que a emancipação municipal torna-se objeto de estudo da Ciência Política.

O primeiro passo nessa direção deve ser a abordagem do tema da autonomia municipal, ao qual a questão da emancipação encontra-se subordinada.

A discussão sobre “autonomia municipal” na literatura política brasileira remonta até a obra clássica de Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, na qual o autor analisa um momento específico da República Velha, onde o poder dos governadores se sobrepõe exageradamente sobre o governo municipal, chegando a influenciar, inclusive, o governo federal.

Nunes Leal retrata um momento da política nacional marcado, por um lado, pela existência de municípios bastante descentralizados, cujo controle é feito pelo exercício do poder privado da figura dos “coronéis”, e, por outro, pela ausência de uma autonomia político-administrativa dos municípios.

Neste contexto, as elites locais se vêem obrigadas a estabelecer relações clientelísticas com os governos estaduais para garantir sua permanência no domínio político local.

Na literatura recente que discute a autonomia municipal, uma leitura preliminar é o artigo de Souza & Blumm (1999), no qual é realizada uma revisão do tema na reflexão acadêmica nacional e internacional.

Neste trabalho, as autoras enfatizam que o primeiro passo para o estudo sobre municípios é o entendimento do conceito de *Autonomia política local*, que se refere à autonomia do governo local ou municipal.

Assim, para a discussão que se pretende empreender neste trabalho, define-se como *autonomia municipal* a margem de atuação política, financeira e administrativa delegada a esfera de governo municipal, num determinado contexto político.

Por sua vez, *governo municipal* deve ser visto como uma unidade jurídica independente, entendida na sua relação com as demais unidades da federação brasileira.

Por fim, é de grande importância o artigo de Maria Teresa Sadek (1991), onde a autora afirma que, a cada contexto constitucional e cada regime de governo, as instituições municipais sofreram alterações no seu significado, natureza e grau de liberdade. Com relação à autonomia municipal, Sadek faz a seguinte afirmação:

“(...) a forma de consagração legal da autonomia municipal vai depender do contexto de participação política restrito ou ampliado, dos diferentes parâmetros fiscais, da maior ou menor independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou ainda do contexto de maior ou menor urbanização e industrialização”. (Sadek, 1991 : 9)

Em seguida, Sadek elabora uma cronologia da situação política e financeira dos municípios sob cada contexto institucional brasileiro. Considerando apenas o período republicano, é possível visualizar as fases de descentralização intercaladas com as de extrema centralização, e como cada uma delas interferiram incisivamente na questão da autonomia municipal.

Quando se considera as três primeiras Constituições de caráter descentralizador – a de 1891, a de 1934 e a de 1946 –, percebe-se que cada uma delas estão implícitas diferentes concepções do governo local, que chega a representar uma evolução na abordagem da questão da autonomia municipal.

Em contrapartida, as Constituições de caráter centralizador – Governo de 30, Carta de 1937 e a de 1967 – acabaram representando uma certa inversão no status municipal quando comparado com o momento imediatamente anterior¹¹:

- 1) Na Constituição de 1891, era preconizada a autonomia municipal, porém a sua viabilidade concreta foi dificultada devido à escassez de recursos colocados à sua disposição, sendo de competência dos governos estaduais a função de fiscalização administrativa e financeira dos municípios. Assim, a autonomia municipal era praticamente inexistente, permanecendo os municípios sob tutela dos Executivos estaduais, que garantiam a sua base de apoio político através da manipulação exercida sobre os governos locais.
- 2) Com o Governo de 1930, o baixo grau de independência até então conquistado pelos municípios é suspenso e os poderes legislativos são abolidos em todos os níveis. O Executivo nacional passava a indicar os governadores estaduais e os interventores que, por sua vez, passaram a indicar os prefeitos dos municípios.
- 3) A Constituição de 1934, por um lado, estimulava a autonomia municipal, garantindo a eleição de prefeitos e vereadores e a participação dos municípios na arrecadação tributária, mas, por outro, permitia que os Executivos estaduais controlassem administrativa e politicamente os municípios, através dos departamentos de municipalidades, anulando em grande medida a autonomia local.
- 4) O Estado Novo subordina os municípios ao poder central, mantendo os departamentos de municipalidades e criando o Departamento Administrativo, cuja função era controlar os governos estaduais e municipais. Além disso, a receita municipal foi reduzida e o princípio da eletividade, suprimido.
- 5) A Constituição de 1946, conhecida como Constituição “Municipalista”, procurou fortalecer as instituições municipais através de instrumentos que garantissem a autonomia financeira e tributária. Tais instrumentos foram instituídos com uma reforma tributária que estabelecia uma repartição de receitas que favorecia

¹¹ A elaboração dessa cronologia dos contextos institucionais baseou-se no texto de Sadek (1991) e complementado pelo material sobre cada Constituição brasileira organizado pelo IBAM.

claramente os municípios mais pobres: a União transferiria para cada município, exceto às capitais, 10% da arrecadação do Imposto de Renda¹².

Além disso, os Estados deveriam devolver aos municípios, exceto às capitais, o excesso da sua arrecadação de impostos sobre o total de rendas locais de qualquer natureza. Apesar do significativo avanço empreendido por esta constituição através da inovação nas matérias financeiras e tributárias, a autonomia municipal continuou sendo cerceada devido à manutenção dos seguintes mecanismos:

- a. Intervenção municipal por parte dos Estados em situações de atraso no pagamento da dívida fundada ou de empréstimos garantidos pelo Estado;
- b. Restrição à eleição de prefeitos nas capitais dos Estados, nas instâncias hidrominerais e nos municípios considerados de importância para a defesa nacional. Nesses municípios, os prefeitos eram nomeados pelos governadores estaduais, o que acabou estabelecendo uma desigualdade de direitos entre os municípios.

Além disso, os municípios estavam sujeitos a irregularidades nas transferências de tributos da União e dos Estados. Para se ter idéia da precariedade das finanças municipais deve-se observar que, além de atitude relapsa da União no repasse de sua arrecadação, apenas os municípios dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina recebiam o repasse do excesso das arrecadações estaduais, pois os demais estados não cumpriam com as determinações constitucionais. Soma-se a isso o fato de os municípios não explorarem todo o potencial da sua arrecadação própria.

- 6) Com o Golpe de 1964, o governo central passa a tomar medidas para efetuar a gradativa centralização do poder e fortalecimento do Executivo, as quais anulam a autonomia local, pois tornam os municípios dependentes da União.
- 7) Com a Carta de 1967, o governo federal passa a estabelecer os critérios para a emancipação municipal e, através da Emenda Constitucional 1/1969, ampliam-se as limitações à autonomia dos municípios, pois os mecanismos de controle foram intensificados, expressos pela ampliação das possibilidades de intervenção e pela

¹² Este repasse de receitas feito pela União aos municípios vem a ser o precursor do FPM.

exigência de que pelo menos 20% da receita tributária municipal fosse aplicada no ensino primário.

Na literatura que aborda a história política do Brasil, os momentos de centralização são identificados com regimes autoritários e os momentos de descentralização são identificados com regimes democráticos, que se alternam num movimento cíclico.

Comparando as constituições descritas acima e considerando o grau de autonomia delegado à esfera municipal¹³, constata-se que esse movimento realizado pelo binômio centralização-descentralização tem um significado peculiar para a esfera local: durante a vigência de constituições centralizadoras, os municípios encontram-se sob a tutela direta da União, ao passo que, durante a vigência de constituições descentralizadoras, os municípios encontram-se sob a tutela direta do governo do estado.

Assim, o primeiro passo para a análise do fenômeno da emancipação municipal é a definição do contexto político-institucional que se pretende estudar, pois o surgimento de novos municípios estará condicionado pelas regras que regulamentam a sua ocorrência que, por sua vez, estão subordinadas ao regime de governo vigente.

Posto isso, um equívoco metodológico bastante comum que se pretende evitar neste trabalho é o estabelecimento de uma relação de causa-efeito entre, por um lado, regimes democráticos e proliferação de municípios e, por outro, regimes autoritários e retenção na criação de municípios. Os dados da tabela 1.5 corroboram esta afirmação:

TABELA 1.5: Número de municípios brasileiros criados durante a Era Vargas, por regiões

Regiões	1930-1934	1935-1937	1938-1945	Total do período
Norte	15	17	12	44
Nordeste	36	38	29	103
Sul	21	2	13	36
Sudeste	5	21	148	174
Centro-Oeste	5	3	11	19
Brasil	82	81	213	376

Fonte de dados: IBGE, *Cidades e Vilas – 1998*.

¹³ O texto de Sadek (1991) e textos organizados e disponibilizados pelo site do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) enfocam a esfera de atuação delegada aos municípios em cada texto constitucional.

Durante os quinze anos de Era Vargas, foram criados 376 municípios. Quando se considera os subperíodos, constata-se que, durante o período autoritário do Estado Novo (1938-1945), o número de novos municípios criados foi maior do que os dois sub-períodos anteriores, inclusive o período de vigência da Constituição de 1934, notadamente democrática e defensora do fortalecimento da autonomia municipal.

Observações distintas podem ser feitas considerando o surgimento de municípios durante a ditadura militar:

TABELA 1.6: Número de municípios brasileiros criados durante o Regime Militar, por regiões

Regiões	1964-1967	1968-1977	1978-1985	Total do período
Norte	1	10	37	48
Nordeste	17	1	12	30
Sul	86	2	35	123
Sudeste	64	2	6	72
Centro-Oeste	3	11	42	56
Brasil	171	26	132	329

Fonte de dados: IBGE, *Cidades e Vilas – 1998*.

Durante todo o período do Regime Militar, foi criada uma quantidade de municípios bastante próxima à quantidade criada durante os anos de 1900 e 1930, sendo que a fase inicial do regime, ou seja, entre 1964 e 1967, foi a que apresentou a maior porcentagem de ocorrência, e entre 1968 e 1977, fase que compreende os anos mais duros do regime, foi quando se registrou uma taxa baixa de emancipações municipais.

A conclusão que se pode fazer a partir da exposição desses dados é que não se deve partir do pressuposto de que a emancipação municipal encontra-se na essência dos regimes democráticos, sendo sua consequência natural, ou que seja algo intrínseco aos processos de democratização – essa postura obscureceria em muito o entendimento do fenômeno.

Na análise do fenômeno emancipatório¹⁴, em primeiro lugar, deve-se definir o período que se pretende estudar, considerando o contexto constitucional vigente.

¹⁴ Daqui em diante, como será mais freqüente a referência ao processo de criação de municípios e para evitar constantes repetições durante o texto, usarei como sinônimos de “criação de municípios” as seguintes expressões: “processo emancipatório”, “proliferação de municípios”, “emancipações municipais”, “surgimento de novos municípios” e “incremento municipal”.

Em segundo lugar, deve-se delimitar o local de incidência do fenômeno que se pretende considerar na análise, pois o fenômeno varia também espacialmente.

Em seguida, deve-se fazer a seguinte questão: **Num determinado período X, foi registrado o surgimento da quantidade Y de municípios, numa determinada região Z. Que municípios são esses? Sob quais constrangimentos legais se emanciparam? Qual o significado e as implicações do surgimento de novos municípios no período considerado?**

Assim, o presente trabalho tem como objeto de estudo as emancipações municipais ocorridas no Estado de São Paulo, sob a vigência da Constituição de 1988.

Trata-se da criação de 73 novos municípios sendo, na sua maioria, micromunicípios (com população inferior a 5.000 habitantes), cuja emancipação, segundo alguns observadores, baseou-se numa legislação extremamente permissiva.

Apesar de se tratar de um fenômeno relativamente recente, é bastante significativa a literatura que discute, sob diferentes perspectivas, o processo emancipatório da década de 1990, em vários estados brasileiros. A próxima seção abordará exclusivamente a revisão desta literatura.

1.3 – Revisão da Literatura

A observação inicial que se faz a respeito do levantamento bibliográfico sobre o tema da emancipação municipal é que todo material encontrado aborda especificamente o surgimento de municípios no período pós 1988.

Isso evidencia a importância da questão após a promulgação da atual Constituição, que inaugurou, por um lado, o processo de descentralização política, financeira, fiscal e administrativa ainda em curso no país, e, por outro, o fortalecimento da esfera municipal através da consagração da sua autonomia plena no interior da federação brasileira.

Basicamente, a bibliografia pode ser dividida entre os “favoráveis à emancipação municipal” e os “contrários à emancipação municipal”. Há trabalhos em que esse maniqueísmo é mais nítido; em outros, esse posicionamento é mais sutil. Há trabalhos de cunho científico; outros, de cunho especulativo.

Enfim, o que a avaliação geral dessa bibliografia sugere é que a abordagem científica sobre o tema da emancipação municipal encontra-se ainda bastante incipiente. Por ora, predomina nessa área uma produção textual revestida fortemente de um posicionamento político e ideológico que pouco tem contribuído para o entendimento mais profundo do fenômeno emancipatório.

A bibliografia foi organizada em grupos conforme a perspectiva adotada pelos autores na abordagem da questão da emancipação municipal:

A-) Trabalhos que adotam uma perspectiva funcionalista, abordando o fenômeno de forma sistêmica e que não dão espaço para as motivações dos atores na análise:

Nesse grupo, enquadra-se o estudo de Zilá Mesquita¹⁵, de 1992, sobre as emancipações ocorridas no Rio Grande do Sul, segundo o qual, as principais causas das emancipações referem-se ao processo de modernização.

Para a autora, o Brasil apresenta um “sistema político disfuncional”, pois ela identifica uma “inadequação entre o *modelo político administrativo brasileiro* e a *realidade do interior do Brasil*”.

¹⁵ *Apud*. TOMIO (2002 : 23-24)

Essa inadequação, por sua vez, tornaria o *governo municipal* e a *localidade governável* categorias não-coincidentes. Assim, as emancipações municipais, influenciadas por esse descompasso, adequariam funcionalmente os papéis dos governos locais.

A problemática desse trabalho é que o modelo construído pela autora não resiste à verificação empírica, não apresentando uma explicação satisfatória para o fenômeno emancipatório. Além disso, Mesquita não considera na sua análise os interesses dos atores envolvidos no processo.

B-) Trabalhos que buscam explicar as emancipações municipais considerando as motivações dos atores locais:

O trabalho de Shikida (1998)¹⁶ é um estudo sobre o surgimento de municípios no estado de Minas Gerais, onde o autor estabelece uma relação entre a estrutura do federalismo brasileiro e a ocorrência de emancipações municipais, identificando dois mecanismos que estimularam o surgimento dos novos municípios: a legislação mineira, que estabelecia critérios legais bastante brandos e a perspectiva de um possível aumento no repasse do FPM.

Shikida levanta as seguintes hipóteses causais para o fenômeno emancipacionista: 1) o descontentamento da população dos distritos com as políticas locais e, 2) a distância da sede dos municípios.

A principal crítica feita a esse trabalho refere-se ao estabelecimento de uma relação causal entre variáveis que, na verdade, atuam mais como indicadores correlacionados. Ou seja, o aumento da parcela do FPM pode estimular a ocorrência de emancipação municipal, mas esse aumento, por si só, não explica o fenômeno emancipatório.

A segunda referência nessa linha de abordagem é o trabalho de Klering (1998), onde a proposta do autor é analisar o impacto econômico da emancipação municipal nos novos municípios criados no Rio Grande do Sul, no período recente. Sob uma avaliação geral, esse texto é bastante problemático, tanto em termos teóricos como em termos

¹⁶ *Apud*: TOMIO (2002 : 17-20)

metodológicos, contribuindo pouco para o entendimento do processo emancipatório no país.

Primeiramente, Klering não contextualiza a sua análise, não faz qualquer referência às mudanças para a esfera municipal ocasionadas pela Constituição de 1988 e pelo processo de descentralização política, fiscal e financeira.

Além disso, o autor considera como principal motivação para a ocorrência da emancipação municipal apenas o descontentamento dos distritos com relação as suas sedes, e faz essa consideração a partir de uma avaliação subjetiva daquilo que o próprio autor entende ser os reais interesses dessas localidades, sem uma problematização séria da questão da autonomia municipal.

Para finalizar, Klering enaltece o fenômeno da emancipação municipal com argumentos puramente normativos, como se ele fosse o remédio para todos os males municipais. Ele não discute as principais implicações desse processo, relacionadas com o impacto econômico e administrativo para os demais municípios envolvidos.

Em termos metodológicos, Klering utiliza apenas dados que possam corroborar o argumento que ele defende, isto é, o argumento favorável às emancipações. O único indicador considerado na análise é a participação dos novos municípios no PIB estadual.

O autor não fornece quaisquer outros tipos de dados sobre esses municípios – populacionais, demográficos, finanças públicas, base econômica, localização geográfica – e nem dados sobre os municípios de origem. Nos estudos de caso, o universo é pouco representativo, considerando apenas as informações fornecidas pelas prefeituras, não levando em conta opiniões diversificadas sobre o processo.

Outro equívoco cometido pelo autor é o estabelecimento de uma relação causal entre a emancipação municipal e o desenvolvimento econômico do município emancipado, sendo que essa relação é construída a partir de uma avaliação especulativa do autor, e não de uma análise mais profunda de uma variedade de indicadores referentes a todos os municípios envolvidos no processo.

Enfim, trata-se de um texto bastante tendencioso e, por isso, contribui pouco para a uma compreensão mais ampla do fenômeno emancipatório.

C-) Trabalhos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

Neste item, serão discutidos os trabalhos de alguns pesquisadores do IBAM que abordam o tema da emancipação municipal.

A opção em se analisar essa bibliografia conjuntamente deve-se ao fato de, apesar de existir uma certa variação na forma de abordar o tema, os pesquisadores apresentam uma característica em comum: defendem os interesses dos pequenos municípios e são favoráveis à continuidade do processo emancipatório nos moldes em que ele vinha ocorrendo durante o período entre a promulgação da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional nº. 15/1996, que suspendeu o processo e alterou os critérios para a realização da emancipação municipal.

Os textos foram organizados de forma a possibilitar uma compreensão geral da produção do instituto nessa linha de discussão. Assim, os trabalhos foram separados pelo ano de publicação, ou seja, anteriores e posteriores a 1990, sendo que estes últimos foram organizados de acordo com a forma de abordagem do tema da criação de municípios.

a) Textos publicados em anos anteriores a 1990

A discussão sobre a questão da emancipação municipal é bastante escassa nos anos anteriores à Constituição de 1988, sendo que foram levantados apenas dois textos que, de alguma forma, abordam a questão.

O primeiro deles é o texto de Guedes, de 1975, onde o autor faz referência aos critérios estabelecidos pela Lei Complementar 1/1967 para a criação de municípios, enfatizando a necessidade de se cumprir o requisito referente à arrecadação financeira mínima, considerado como sendo o mais importante para a efetivação do processo emancipatório.

Nesse texto, não há uma crítica à natureza dos critérios estabelecidos para a criação de municípios, nem uma proposta de mudanças nesses critérios. O objetivo do autor é apenas afirmar que o critério financeiro é o mais importante e o primeiro que deve ser avaliado em qualquer processo de emancipação.

O segundo trabalho é o de Carvalho, de 1980, onde o autor expõe sua preocupação quanto ao cumprimento do direito público e respeito à soberania do novo município no momento posterior à emancipação municipal.

A contribuição desse texto reside no argumento que o autor se utiliza para defender o cumprimento do direito público dos municípios desmembrados, que se refere à iniciativa popular do processo emancipatório.

Isso significa que a Lei Complementar 1/1967 e as leis estaduais que regulamentam o processo no período recente possuem um ponto em comum: a manutenção do caráter popular à iniciativa do processo de criação de municípios. Essa observação é oportuna para ressaltar que, até esse momento, os requisitos exigidos para a criação de novos municípios não são criticados, pelo contrário, a legislação é enaltecida pelo seu caráter popular.

Para finalizar, pode-se afirmar que esses textos servem como termômetro da discussão sobre a emancipação municipal durante a década de 1970.

Ou seja, esse tema não era relevante neste período e, nas ocasiões em que ele foi abordado, foi por razões técnicas – para explicar o cálculo do critério financeiro -, e por razões jurídicas – para ratificar o direito público adquirido pelo novo ente. Porém, essa produção serve como parâmetro da bibliografia publicada a partir de 1990.

b) Textos publicados em anos posteriores a 1990

A bibliografia contida neste item vai tratar exclusivamente das emancipações municipais ocorridas no período posterior à Constituição de 1988, sendo que a discussão dos textos será feita a partir da sua divisão em grupos temáticos.

O primeiro grupo é constituído por trabalhos que abordam as emancipações municipais de forma especulativa.

Fazem parte desse grupo os textos de Bremaeker (1991a e 1991b), onde o autor, através de uma perspectiva evolucionista, sustenta que o Brasil encontra-se atualmente numa situação inédita, pois evoluiu em termos políticos, sociais, econômicos e

demográficos e, diante dessa nova situação, a emancipação municipal se constitui numa resposta funcional ao que o autor chama de “evolução democrática”.

Em contrapartida, o regime militar representaria uma “ruptura artificial” ao processo dinâmico de reordenação territorial uma vez que ele reduziu o ritmo da criação de municípios. Assim, a partir de uma visão organicista, Bremaeker acaba considerando a emancipação municipal como um fenômeno natural, inerente à democratização.

A principal problemática desse trabalho refere-se ao fato de não apresentar uma explicação satisfatória para o fenômeno emancipatório. A teoria defendida não se sustenta diante de uma simples confrontação de dados¹⁷. Trata-se mais de uma opinião subjetiva do autor, de teor puramente ideológico.

Outro trabalho que compõe esse grupo é o de Mello (1992), onde o autor chama a atenção para alguns aspectos político-institucionais que estimularam a criação de municípios, sendo que os principais são o sistema de transferências constitucionais, que favoreceram os municípios e a orientação descentralizadora da Constituição de 1988.

Além desses aspectos, Mello destaca possíveis motivações políticas que também favoreceram as emancipações, ou seja, os interesses político-eleitoreiros e a intenção dos eleitores em diminuir os impostos municipais.

Trata-se de uma tentativa de mapear as principais causas que levaram à ocorrência das emancipações municipais no período recente. Porém, o trabalho de Mello não possui capacidade explicativa satisfatória por que suas hipóteses não são fundamentadas em dados empíricos, constituindo-se apenas em um argumento especulativo.

O segundo grupo é composto por trabalhos que têm como objetivo central a enumeração das motivações locais para as emancipações municipais.

O primeiro trabalho desse grupo é o de Noronha (1993) que, a partir de pesquisa realizada junto a novos municípios fluminenses, define as seguintes motivações:

- 1) “Administrativas”, quando o objetivo é melhorar a oferta de serviços públicos à população;

¹⁷ Ver a observação feita ainda nessa seção sobre o surgimento de novos municípios durante os períodos autoritários.

- 2) “Econômicas por crescimento”, quando o distrito tem condições econômicas para constituir um novo poder público;
- 3) “Econômicas por estagnação”, quando o interesse é gerar desenvolvimento a partir da emancipação; e
- 4) “Políticas”, que estão sempre presentes em combinação com as anteriores, refletindo o interesse de indivíduos ou grupo em criar um novo espaço de poder e influência.

A segunda referência é o trabalho de Bremaeker (1993b) que, através de questionários enviados a alguns dos novos municípios brasileiros, identifica as principais motivações para o desmembramento municipal: 1) “Descaso da administração do município de origem”; 2) “Existência de forte atividade econômica local”; e 3) “Grande extensão territorial do município de origem”.

Os dois trabalhos serão avaliados conjuntamente, pois apresentam a mesma problemática. Ou seja, ambos os autores elaboram o seu rol de motivações apenas a partir das opiniões de líderes políticos locais, cujos interesses encontram-se ligados a sua postura pró-emancipacionista, o que enfraquece o poder explicativo dessas hipóteses causais.

Além disso, a deficiência científica dessas hipóteses é reforçada pelo procedimento dos autores na sua aplicação à realidade: cada novo município é relacionado a uma ou mais dessas hipóteses causais de forma arbitrária, a partir de uma avaliação superficial e desprovida de confirmação empírica.

Enfim, a relação entre as duas variáveis atende aos interesses dos próprios autores, corroborando a perspectiva defendida pelo instituto.

O terceiro grupo é composto por trabalhos que abordam as mudanças vivenciadas pelos municípios originários após o desmembramento municipal. Enquadra-se nesse grupo o trabalho de Noronha & Cardoso, de 1995, que avalia as mudanças ocorridas em dois municípios de origem da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Metodologicamente, a pesquisa se baseia em entrevistas com representantes das administrações municipais e avaliação qualitativa da atuação administrativa dos municípios de origem após a emancipação municipal.

O primeiro passo dos autores é classificar os municípios em análise (no caso, Nova Iguaçu e Magé) de acordo com a tipologia de hipóteses causais presente nos textos discutidos anteriormente, a partir da qual os autores deduzem que a motivação preponderante para a emancipação municipal nos casos estudados é a “Econômica por crescimento”.

O problema principal desse passo da pesquisa é a tendenciosidade dos autores, primeiro, devido à tipologia das motivações que, como se afirmou anteriormente, foi construída com base apenas na opinião dos prefeitos e representantes das administrações estudadas; segundo, devido ao tipo de dados levantados, que apenas corroboram argumentos previamente estabelecidos.

Em seguida, os autores partem para o que eles denominam de “análise qualitativa” da pesquisa. A consideração inicial é de que as emancipações municipais foram responsáveis por um revigoramento da administração pública dos municípios de origem, que passaram a adotar novas medidas e políticas. São descritas algumas dessas medidas implementadas pelos municípios de origem como sendo consequência direta dos desmembramentos.

Nessa análise qualitativa, são identificados três tipos de problemas:

- 1) Os autores escolhem arbitrariamente as políticas e medidas adotadas pelos municípios de origem que vão ser descritas, não havendo uma metodologia baseada em dados confiáveis para essa escolha;
- 2) Os autores consideram, de forma apriorística, que as medidas e políticas descritas sejam consequência direta das emancipações municipais. Ou seja, eles estabelecem uma relação causal descabida entre as duas variáveis;
- 3) Nas mudanças sofridas pelas administrações municipais, identificadas no período posterior ao desmembramento, os autores não se preocupam em distinguir o que é consequência direta da emancipação municipal e o que é consequência das

próprias mudanças implementadas pelo processo de descentralização, posto em prática a partir da Constituição de 1988.

Na conclusão do artigo, o argumento elaborado pelos autores acaba fornecendo elementos que desfavorecem a continuidade do processo emancipatório.

Ou seja, conclui-se que os municípios de origem são os principais prejudicados nesse processo, pois acabam tendo que arcar com a manutenção de uma estrutura superdimensionada para uma nova realidade, baseada numa diminuição de recursos.

Além disso, como os requisitos para a emancipação municipal são considerados “brandos” e não levam em conta o impacto do desmembramento nos municípios já existentes, esses últimos vivenciam uma situação bastante crítica com risco constante de perderem território e recursos.

Porém, os autores defendem que, sendo o desmembramento algo negativo, é de total responsabilidade dos municípios implementarem, individualmente, as mudanças e inovações políticas e administrativas necessárias para se evitar esse mal.

Caso isso não ocorra, qualquer município está sujeito a sofrer perdas populacionais e financeiras a qualquer momento. Os autores, com isso, acabam defendendo a ocorrência da emancipação municipal de forma predatória, como se fosse um instrumento de sanção.

Assim, esse trabalho não fornece uma explicação satisfatória para o fenômeno da emancipação municipal, deixando, ao contrário, muitas outras questões sem resposta sobre o processo.

O quarto e último grupo é composto por textos onde é discutida a Emenda Constitucional n.º. 15, de 1996.

Bremaeker (1996) e Noronha (1996) são contrários às mudanças implementadas pela Emenda, pois elas criam restrições ao processo emancipatório. Nesses textos, fica clara a postura do IBAM, que defende os interesses dos pequenos municípios e a manutenção de critérios que facilitem a emancipação de um maior número possível de localidades.

Na visão dos autores, a criação de municípios é intrínseca ao processo de democratização, ao passo que, considera a fusão municipal como medida autoritária, antidemocrática. Essa visão é bastante equivocada, pois tanto a criação como a fusão de municípios deve ser considerada no contexto institucional e político em que ocorre.

No texto de Noronha, o autor critica diretamente a cláusula da Emenda que se refere à inclusão da população do município originário na categoria *Municípios envolvidos*, presente no texto da Emenda¹⁸.

Na visão desse autor, os únicos que poderiam participar do plebiscito são as populações dos distritos que desejam se emancipar e as razões para isso, ele expõe na seguinte afirmação: *“O fato de a emancipação acarretar mudanças no Município de origem não justifica a necessidade da presença de todos os eleitores deste Município, pois isto descaracterizaria a filosofia do processo, onde uma comunidade pretende gerir suas necessidades autonomamente, desvinculando-se de uma situação pretérita”*. (Noronha, 1996 : 116)

O fato de a emancipação municipal implicar em mudanças significativas no município de origem é razão mais do que suficiente para a população participar dessa decisão, através do plebiscito. Essa miopia do instituto nas críticas desferidas à Emenda Constitucional reflete sua postura paradoxal frente à participação democrática: ele defende a participação popular para uns e a nega para outros.

Assim, esses textos também apresentam uma leitura tendenciosa sobre a emancipação municipal, não construindo uma explicação satisfatória para a compreensão do fenômeno emancipatório.

Para finalizar as considerações sobre a produção bibliográfica do IBAM, afirma-se que, apesar dos problemas identificados na revisão de seus artigos, o instituto representa um importante interlocutor no debate sobre a emancipação municipal.

¹⁸ Emenda Constitucional n.º. 15/1996 faz a seguinte alteração: “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”. (Grifo meu)

Isso se deve ao fato desse Instituto ter sido criado em 1953, com a finalidade de prestar assessoria às administrações municipais, o que o possibilitou acumular diversas informações sobre os municípios (legislações e dados) e sair na frente na discussão sobre a criação de municípios no período recente.

De um modo geral, pode-se enumerar três deficiências presentes na bibliografia do instituto, que correspondem a lacunas ainda encontradas na análise do processo de criação de municípios:

- 1) A carência de um levantamento variado de dados empíricos fidedignos que forneçam uma ampla visualização do processo emancipatório, tanto dos novos municípios como dos municípios de origem;
- 2) Os pesquisadores do IBAM dialogam apenas entre si, não havendo uma abertura para interlocutores que defendam diferentes teses sobre o tema;
- 3) Nas descrições e avaliações sobre as administrações municipais realizadas pelo instituto, não há uma preocupação em se distinguir entre as conseqüências da emancipação municipal e as conseqüências do processo de descentralização política e administrativa. Por sua vez, isso decorre da ausência de uma discussão séria sobre o novo contexto institucional do país, no que se refere às mudanças implementadas pela atual Constituição – lacuna freqüentemente encontrada nesses trabalhos.

D-) Trabalhos que abordam as emancipações municipais associadas a atores políticos estaduais.

No trabalho de Abrucio (1998a : 132-135 e 153-154; 1998b : 104), a criação de novos municípios relaciona-se diretamente à lógica de atuação do Executivo estadual, configurando-se num instrumento a partir do qual o governador poderia ampliar a sua base de apoio. Nessa perspectiva, o governador é tido como o principal agente e maior beneficiário com o surgimento de novos municípios.

Apesar dessa tese ser bastante plausível, ela foi construída a partir da aplicação de algumas entrevistas a lideranças e representantes da política estadual – apresentando,

portanto, a mesma deficiência identificada nas teses do IBAM, que se baseiam apenas nas opiniões unilaterais de alguns atores envolvidos no processo.

A ausência de dados empíricos e de uma análise mais arguta que fundamentem os argumentos deve-se ao fato do autor abordar o tema da emancipação municipal de forma periférica, o que impede que esse trabalho seja relevante na explicação do processo emancipatório.

E-) Trabalhos que visam explicar a emancipação municipal através da análise do arranjo institucional que condicionou o processo emancipatório.

Trata-se da pesquisa realizada por Tomio (2002), onde a principal hipótese explicativa defendida é de que o processo emancipatório é resultante do arranjo institucional, que moldou um contexto favorável à criação dos municípios.

A partir de uma análise comparativa da legislação que regulamentou a criação de municípios, no período recente, em cinco Estados brasileiros (RS, SC, SP, BA e PE), o autor discute o papel dos mecanismos institucionais que orientaram as estratégias dos atores e determinaram os resultados políticos.

Apesar da hipótese do autor ser um pouco tautológica, ela não é desprovida de sentido, pois a intensidade com que ocorre o surgimento de novos municípios vai variar, também, conforme a legislação que regulamenta esse procedimento.

Porém, esta explicação acaba sendo insuficiente, pois ela não considera o papel das motivações locais nas emancipações municipais.

Isto ocorre porque, para o autor, não são as motivações no âmbito local que poderão explicar o fenômeno emancipatório, mas sim o significado dessas emancipações no plano da política estadual, no que se refere às relações entre Legislativo e Executivo e no interior do Legislativo.

Por fim, o trabalho de Tomio é de grande relevância para estudo das emancipações municipais ocorridas no Brasil após a Constituição de 1988, pois se trata de uma análise comparativa inédita sobre as legislações estaduais no que se refere ao processo de criação de município.

Além disso, possui uma riqueza em termos de variedade de dados e informações sobre o processo emancipatório em diferentes estados, que serve de apoio para futuras pesquisas sobre o tema.

Registra-se, porém, que a principal lacuna deste trabalho reside na falta de uma discussão mais profunda sobre os municípios envolvidos nesse processo, que pudesse levar em conta o perfil demográfico e socioeconômico desses municípios, o que complementaria o conhecimento sobre o fenômeno emancipatório.

F-) Trabalhos que se posicionam explicitamente contrários à emancipação municipal.

O trabalho mais expressivo dessa vertente é o artigo de Gomes & MacDowell (2000), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

A tese central defendida pelos autores é a de que dois aspectos da descentralização política – a intensa criação de municípios e o aumento das receitas municipais – estão trazendo prejuízos para a economia do país.

Na visão desses autores, os pequenos e médios municípios já existentes, somados ao surto de pequenos e micromunicípios em todo país, no período recente, estão contribuindo para uma queda na atividade produtiva nacional.

Essa queda deve-se, em parte, pelo fato de os repasses constitucionais terem uma maior participação na composição da receita dos pequenos municípios, o que desestimularia o desenvolvimento da atividade econômica nessas localidades.

O objetivo central desse artigo é criticar o aumento nos recursos disponibilizados aos pequenos municípios a partir do aumento do repasse do FPM. Para tanto, os autores, numa abordagem superficial, superestimam a participação dos grandes centros na produção econômica, subestimando a dos médios e pequenos municípios.

Além disso, afirmam que a criação de pequenos municípios beneficia a poucos, pois uma parcela reduzida da população, que possui uma pequena demanda por serviços públicos, acaba recebendo uma maior renda per capita com as transferências federais.

Não se trata de um trabalho que vise construir uma explicação para o processo emancipatório, sendo que o tema da emancipação aparece subordinado à questão central dos autores, que é a crítica ao aumento nos repasses federais aos municípios.

Mesmo assim não é possível aproveitar as observações sobre a criação de municípios porque todas as conclusões desses autores são desprovidas de comprovação empírica consistente.

Com esse balanço geral da literatura, pode-se afirmar que a emancipação municipal ainda é um fenômeno pouco conhecido.

O fato de se tratar do caso mais visível, no sistema brasileiro, de uma elaboração legislativa por iniciativa popular contribuiu para que discursos puramente ideológicos, defendendo opiniões políticas distintas, predominassem na maioria das abordagens que se tentou fazer sobre o processo emancipatório.

Por isso mesmo, o campo de pesquisa sobre o tema encontra-se ainda pouco explorado, na expectativa de desenvolvimento de análises que possam, de fato, contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o fenômeno da emancipação municipal.

Sendo assim, através deste balanço da literatura, constatou-se a inexistência de trabalhos que insiram o tema da emancipação municipal no processo histórico de ocupação do território brasileiro, considerando, principalmente, dados demográficos relacionados com o processo emancipatório.

Praticamente, todos os trabalhos citados analisam as emancipações municipais recentes e sub-temas relacionados – entre os quais, o da autonomia municipal – apenas numa perspectiva sincrônica. Não há uma pesquisa que considere a expansão da ocupação territorial do país no estudo sobre o processo emancipatório brasileiro.

Assim, o objetivo desta pesquisa é desenvolver uma análise sobre o processo de criação dos municípios paulistas, durante a década de 1990, que considere os fatores econômicos e demográficos das diferentes etapas da ocupação territorial do estado de São Paulo.

A hipótese central deste trabalho considera que, até 1985, a criação de municípios acompanhava o avanço da ocupação territorial do estado e, portanto, se concentrava nas áreas com maiores índices econômicos e demográficos.

Porém, o processo emancipatório muda a sua lógica locacional durante a década de 1990, cuja tendência é a apresentar uma maior concentração de novos municípios nas regiões com menores índices econômicos e demográficos do estado de São Paulo.

No capítulo seguinte, será feita uma apresentação do processo de criação dos municípios no país, entre 1900 e 2000, considerando dados demográficos de todos os estados brasileiros.

Essa apresentação é importante porque, a partir dela, serão identificadas as principais dimensões atuantes na determinação do surgimento de novos municípios no país. Por sua vez, a identificação dessas dimensões servirá de apoio para as análises sobre o processo de criação de municípios no estado de São Paulo, empreendidas no terceiro e quarto capítulos.

CAPÍTULO 2 – PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: A ATUAÇÃO DOS FATORES ECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS

2.1 – Introdução

Os estudos sobre as emancipações municipais ocorridas em qualquer momento da história política do Brasil tornam necessária, primeiramente, a realização de uma abordagem do processo brasileiro de surgimento de municípios. Ou seja, qualquer discussão sobre criação de municípios deve ser inserida num contexto mais amplo de ocupação territorial do país.

Assim, este primeiro capítulo tem o objetivo de fornecer o pano de fundo no interior e a partir do qual se desenvolverá a abordagem sobre as emancipações municipais ocorridas em São Paulo após a Constituição de 1988.

Não se pretende aqui discutir profundamente as diferentes teses que possam existir a respeito do processo de surgimento dos municípios brasileiros, apenas definir uma perspectiva analítica e, a partir dela, desenvolver o argumento estruturador dessa pesquisa.

O capítulo será desenvolvido considerando os dados demográficos e alguns indicadores econômicos referente aos anos de 1900 a 2000 para todas as regiões do país, com as quais se pretende delinear duas importantes dimensões que atuam do fenômeno da criação de municípios.

Assim, o surgimento de novos municípios em qualquer região do país deverá considerar dois fatores: a ocupação territorial e o desenvolvimento econômico da região em análise.

Essa ampla perspectiva que se abre sobre o fenômeno é importante para o posterior enquadramento que será dado sobre o estado de São Paulo, nas duas últimas décadas. Tema que será abordado nos dois próximos capítulos.

2.2 – Criação de municípios no Brasil

Historicamente, o surgimento de novos municípios¹⁹ está relacionado com a ocupação do território e com o aprimoramento da sua organização jurídica e administrativa.

Como herança da colonização portuguesa, os núcleos urbanos brasileiros, desde o início da ocupação territorial do país, passavam por três etapas desde a sua origem até à conquista de sua autonomia jurídica e administrativa, que correspondem à aquisição dos seguintes *status* jurídicos²⁰:

- 1) *Povoado*: “Categoria inerente aos aglomerados que se encontram submetidos territorial e administrativamente a outros núcleos, não dispendo, assim, de autonomia e jurisdição própria”.
- 2) *Freguesia (atual distrito)*: “Denominação da sede e da área correspondente a uma circunscrição que contém um núcleo urbano (anterior povoado), porém dependente da administração municipal”.
- 3) *Vila (atual município)*: “Categoria em que o núcleo urbano e respectivo território, originalmente denominado termo, passam a ter autonomia territorial e administrativa, caracterizada pela existência de poder político, representado pelo poder público local”. (SEP, 1995b : 11)

Numa perspectiva sociológica, é possível constatar as condicionantes que atuam nessa trajetória jurídica pela qual passam os núcleos urbanos desde a sua fundação até seu estágio mais elevado. Dessa forma, as etapas percorridas pela maioria das localidades podem ser resumidas da seguinte forma:

¹⁹ Daqui em diante, quando se falar em “surgimento de novos municípios”, estará se fazendo referência à data em que a vila ou qualquer aglomerado populacional adquirir o status jurídico de “município”. Não se estará levando em conta a data de formação da vila ou distrito. Para se ter idéia da importância desta distinção, consideremos o caso de São Vicente que, apesar de ser a primeira vila a ser fundada no território paulista, é somente em 1700 que adquire o status de município.

²⁰ A compilação das categorias assumidas pelas localidades em cada fase do seu desenvolvimento, contida nos trabalhos da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo/IGC, levou em conta o histórico da ocupação territorial e desenvolvimento administrativo do Estado de São Paulo. Porém, essas categorias são as mesmas para a consideração dos demais Estados brasileiros.

- 1) Devido à grande importância da Igreja Católica e a sua influência sobre a sociedade brasileira, “a primeira preocupação dos habitantes de um povoado é a construção de uma capela sob a invocação de um santo, que passa a ser o padroeiro da localidade”.
- 2) “Ao redor da capela, os habitantes constroem suas casas. Quando estes têm condições de manter um pároco (cura), a capela recebe a denominação de capela curada, equivalente à paróquia. A tributação (dízimo) exigida aos fiéis impõe à paróquia a delimitação de seu território. Seu raio de influência podia alcançar até centenas de quilômetros de distância”.
- 3) “O povoado cresce e obtém autonomia político-administrativa, ou seja, a elevação à categoria de vila (município). Para tanto, além da Igreja, o povoado deve possuir câmara, cadeia e pelourinho, símbolo principal desta conquista”.
- 4) “Após a elevação à categoria de vila, esta passa a atrair mais moradores e a se desenvolver, valorizando o local. Além disso, surgem, nas proximidades, novos povoados, que ficam subordinados à vila por ainda não possuírem a sua autonomia político-administrativa”. (SEP, 1995b : 28-31)

Apesar de a trajetória “*povoado* → *distrito* → *município*” não ser necessariamente a regra para o surgimento de todos os municípios brasileiros, a maioria deles teve a sua origem e/ou desenvolvimento de forma semelhante ao processo descrito acima.

Quanto aos condicionantes econômicos, pode-se identificar três formas de surgimento de municípios, que correspondem a três fases distintas da ocupação territorial do Brasil²¹:

- 1) Municípios surgidos como entrepostos comerciais e como centros da burocracia estatal, responsável pela arrecadação tributária de produtos explorados e produzidos inicialmente no país, tais como madeira, cana-de-açúcar. Trata-se da forma de ocupação, principalmente, da faixa litorânea brasileira;

²¹ Este trecho baseou-se no texto da Secretaria de Política Urbana, de 1998, sobre a criação de novos municípios na Brasil. Ver referência completa na parte bibliográfica.

- 2) Cidades que surgiram na época da exploração das Minas, através da ação dos bandeirantes no interior do país, que deslocou importantes contingentes populacionais para as áreas de Minas Gerais e região Centro-Oeste;
- 3) Municípios que surgiram em decorrência da expansão das fronteiras agropecuárias, a partir do século XIX, que contribuíram para uma maior interiorização da população brasileira. Ressalta-se, nesta etapa, a transferência da capital do país para Brasília, que estimulou a ocupação da região central do Brasil.

Assim, de acordo com as etapas jurídicas e condicionantes econômicos descritos, pode-se afirmar que a constante alteração do quadro territorial e administrativo é resultante da atuação conjunta de fatores culturais, sociais, econômicos e político-administrativos que, de acordo com o contexto institucional vigente, vão definir a configuração dos municípios e de seus respectivos distritos.

O surgimento de novos municípios não é um fenômeno que deve ser considerado isoladamente. Ele está intrinsecamente relacionado com a ocupação do território que, por sua vez, se relaciona com o desenvolvimento econômico da região e com o seu processo de urbanização.

Em 1900, o Brasil contava com 936 municípios (o que corresponde a 16,8% do total de municípios existentes atualmente). Em 2000, esse número passa para 5.560 municípios, o que significa que, em 100 anos, o número de cidades cresceu seis vezes.

Nesse mesmo período, a população brasileira cresceu dez vezes, passando de aproximadamente 17 milhões, em 1900, para 170 milhões de habitantes, em 2000. Assim, esse último século registrou um incremento de ocupação territorial e de população jamais observado em qualquer outro período da história do país.

Para se visualizar a distribuição dos municípios pelo território brasileiro, a Tabela 2.1 mostra a quantidade dos municípios por regiões, nas primeiras décadas do século XX:

TABELA 2.1: Quantidade de municípios brasileiros, por regiões (1900-1930)²²

Regiões	1900	1910	1920	1930	Incremento Relativo 1900-1930 (%)
Norte	38	46	48	50	30
Nordeste	394	405	419	478	21
Sul	116	121	140	156	34
Sudeste	351	367	438	533	51
Centro-Oeste	37	44	52	55	48
BRASIL	936	983	1.097	1.272	35

Fonte de dados brutos: IBGE. *Cidades e Vilas*, 1998.

A partir dos dados da tabela, constata-se a importância das regiões Nordeste e Sudeste que, juntas, possuem cerca de 80% do total dos municípios brasileiros em todo o período considerado.

Esses números podem ser reflexos, por um lado, do histórico de ocupação e colonização do país, cujas origens situam-se predominantemente nestas duas regiões, constituindo, assim, as áreas de ocupação mais antiga do Brasil. Por outro lado, esses números podem ser reflexos do dinamismo econômico dessas regiões, o que está intrinsecamente associado com a antiguidade com a sua ocupação territorial.

Outra observação a ser feita sobre os dados diz respeito à taxa de incremento municipal de cada região.

Assim, as regiões Sudeste e Centro-Oeste são as que apresentam taxas acima da média nacional (51% e 48%, respectivamente), sendo que a primeira região é a que concentra a maior porcentagem de desenvolvimento industrial do período, com destaque, inicialmente, para os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro e, em 1920, para Rio de Janeiro e São Paulo²³.

Ainda com relação à região Sudeste, deve-se chamar atenção para a cafeicultura como um importante fator de atração de populações para as áreas onde ela estava sendo

²² A quantidade de municípios por região do país foi calculada a partir de dados disponibilizados pelo IBGE, no formato *Cidades e Vilas*, 1998. O cálculo da Taxa de incremento é de minha autoria, não sendo, portanto, do instituto a responsabilidade por esses números.

²³ É importante registrar que a cidade de São Paulo começa a crescer em ritmo acelerado a partir de 1886, sendo que a sua população, entre 1890 e 1900, apresenta um aumento de 268%, passando de 64.934 para 239.820 habitantes. (FAUSTO, 2000 : 286)

desenvolvida e, no caso do estado de São Paulo, como o principal fator de ocupação e urbanização do interior do estado.

Por sua vez, a região Centro-Oeste, cuja ocupação iniciou-se com a exploração aurífera, encontra-se, atualmente, inserida economicamente na atividade pecuária.

Também merecem destaque as regiões Sul e Norte que, apesar de apresentarem números inferiores à média nacional (34% e 30%, respectivamente), encontram-se bem próximas da taxa de incremento do país (de 35%).

A região Sul é a terceira em quantidade de municípios e a sua economia está diretamente relacionada com a diversificação econômica vivenciada pelo país nesse período, cuja importância reside na predominância da produção para o mercado interno.

Por sua vez, a região Norte é a que apresenta o menor número de municípios em quase todo o período de 1900 a 1930, porém, a sua taxa de incremento municipal de 30% pode estar relacionada com o desenvolvimento regional proporcionado pela produção da borracha que, apesar de ter entrado em crise a partir de 1910, continuou sendo um importante fator de atração nas décadas posteriores.

Em suma, no período de 1900 e 1930, o Brasil ainda era um país predominantemente agrícola, o que pode ser ilustrado pelos dados da Tabela 2.2, que mostram a distribuição de pessoas empregadas por ramo de atividade, em 1920:

TABELA 2.2: Distribuição das pessoas empregadas, por ramo de atividade, em 1920.

Distribuição das pessoas empregadas por ramo de atividade – 1920		
Agricultura	Indústria	Serviços*
69,7 %	13,8 %	16,5 %

Fonte: IBGE – Censo de 1920. (apud FAUSTO, 2000 : 281)

* Incluem atividades urbanas de baixa produtividade, como serviços domésticos e “bicos” de vários tipos.

Durante a vigência da Primeira República, as atividades agroexportadoras predominaram no país, sendo a produção cafeeira a primeira colocada. Além do café, ganharam destaque nesse cenário econômico a produção agrícola para o mercado interno e o progressivo desenvolvimento industrial concentrado na região Sudeste do país.

É nesse contexto que o Brasil registra um incremento municipal de 35%, indicando um crescimento populacional urbano generalizado em todas as regiões do país, porém

com especial atenção para a cidade de São Paulo, que passa a ser importante pólo de atração de migrantes, principalmente rurais, devido às oportunidades abertas pelas atividades urbanas no comércio e no setor fabril.

Para finalizar, a partir dos dados da Tabela 2.3, será feita uma breve análise de indicadores populacionais e municipais de cada região do Brasil no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX:

TABELA 2.3: Densidade demográfica e número de municípios brasileiros, por região, em 1900-1940:

Densidade demográfica e relação entre número de municípios e habitantes em 1900						
Regiões	População total	Número de municípios	Área (Km²)	Habitantes/ área (Km²)	Habitantes/ município	Área (km²) / município
Norte	695.112	38	2.984.133*	0,2	18.292	78.530
Nordeste	6.749.507	394	1.558.196	4,3	17.130	3.954
Sul	1.796.495	116	577.213	3,0	15.487	4.976
Sudeste	7.824.011	351	927.284	8,4	22.290	2.641
Centro-Oeste	373.309	37	1.890.495	0,2	10.089	51.094
BRASIL	17.438.434	936	8.544.402	2,0	18.630	9.128
Densidade demográfica e relação entre número de municípios e habitantes em 1920						
Regiões	População total	Número de municípios	Área (Km²)	Habitantes/ área	Habitantes/ município	Área (km²) / município
Norte	1.439.052	48	2.984.133*	0,4	29.980	62.170
Nordeste	11.245.921	419	1.558.196	7,2	26.839	3.718
Sul	3.537.167	140	577.213	6,1	25.265	4.123
Sudeste	13.654.934	438	927.284	14,7	31.175	2.117
Centro-Oeste	758.531	52	1.890.495	0,4	14.587	36.355
BRASIL	30.635.605	1.097	8.544.402	3,6	27.926	7.789
Densidade demográfica e relação entre número de municípios e habitantes em 1940						
Regiões	População total	Número de municípios	Área (Km²)	Habitantes/ área	Habitantes/ município	Área (km²) / município
Norte	1.627.608	88	2.984.133*	0,5	18.495	33.910
Nordeste	14.434.080	584	1.558.196	9,2	24.715	2.668
Sul	5.735.305	181	577.213	10,0	31.686	3.190
Sudeste	18.345.831	641	927.284	19,7	28.620	1.446
Centro-Oeste	1.093.491	80	1.890.495	0,5	13.668	23.631
BRASIL	41.236.315	1.574	8.544.402	4,8	26.198	5.428

FONTE: Dados populacionais e número de municípios: IBGE – *Censos Demográficos de 1900, 1920 e 1940 e Cidades e Vilas - 1998*. Dados sobre as área das regiões: www.portalbrasil.eti.br

* A área da região Norte inclui os estados do Acre, Amazonas e Pará. As áreas dos territórios do Amapá, Rondônia e Roraima estão incluídas no cálculo da área total do Brasil.

Os dados do Censo de 1900 permitem se fazer importantes observações. Já, naquele momento, as regiões Sudeste, Nordeste e Sul apresentam densidade

demográfica superior à média nacional, com especial destaque para o Sudeste, cuja taxa chega a ser quatro vezes maior a do Brasil.

Em contrapartida, as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam densidade demográfica baixíssima, o que pode ser explicado, por um lado, pelo fato de se tratar de áreas onde se localizam a Floresta Amazônica e o Pantanal – características naturais que dificultam a ocupação territorial.

Por outro, pelo fato do desenvolvimento econômico dessas regiões ser baseado no extrativismo mineral e vegetal e na pecuária – atividades que não exigem grande contingente de mão-de-obra e não são capazes de reter o êxodo rural.

Com relação ao tamanho populacional médio dos municípios em cada região²⁴, constata-se que apenas o Sudeste apresenta uma população média superior à nacional. A segunda colocada neste aspecto é a região Norte, que só é superior às regiões Nordeste e Sul devido à sua reduzida quantidade de municípios.

Por sua vez, a área média por município, associada às densidades demográficas de cada região, permite visualizar os vazios demográficos das regiões Norte e Centro-Oeste.

Na região Norte, a área média é de 78.530 km² (o que equivale às áreas dos estados da Paraíba e Sergipe juntas). Apesar disso, a região Norte apresenta uma média de 18.292 hab./município (próxima, portanto, da média nacional), fato que se deve à concentração da população nas áreas próximas às capitais dos estados, distribuída em um reduzido número de municípios.

Ocorre o mesmo com a região Centro-Oeste, cuja área média por município é de 51.094 km² (próxima à área do estado do Rio Grande do Norte), apresentando a menor população do país, disposta em 37 municípios, que se concentra, principalmente, na órbita das capitais estaduais (com exceção de Goiás, cuja concentração se dá na porção mais meridional do estado).

Por fim, as regiões Sudeste, Nordeste e Sul, juntas, contam com 36% da área territorial do país, congregando 94% da população total.

²⁴ É importante frisar que essa média populacional por município oculta uma situação que parece ser a mais comum nesse período, ou seja, a coexistência de municípios com população bem superior à média (geralmente, capitais estaduais) com pequenos municípios, com população inferior à média.

As três regiões apresentam uma área municipal média bastante inferior à média nacional, que decorre do fato dessas regiões concentrarem 92% dos municípios brasileiros numa reduzida faixa territorial, que parte do litoral em direção ao interior, numa distância de cerca de 200 km a partir de suas capitais.

No caso de Minas Gerais, a concentração se dá nas porções central e meridional do estado. Nesse momento, a região Sudeste é a única que apresenta uma média de habitantes por municípios superior à média do país.

Entre 1920 e 1940, é registrado um progressivo incremento populacional e municipal em todas as regiões. O evento constante registrado nesse período intercensitário é a gradativa diminuição da área média municipal em cada região, o que indica a intensidade da ocupação do território.

O destaque do Censo de 1920 refere-se ao fato de a região Norte, juntamente com a região Sudeste, apresentar uma média de habitantes por municípios superior à média nacional, ocasionado pela duplicação da população da região Norte, acompanhada de um pequeno aumento no número de municípios.

Esse incremento populacional deve-se, principalmente, à exploração da borracha, que incentivou uma elevada migração de nordestinos para a região.

Para finalizar a análise desse período, no Censo de 1940, o destaque é para a região Sul, que passa a apresentar a segunda maior densidade demográfica do país, ultrapassando, assim, o Nordeste.

Além disso, o Sul apresenta a maior média de habitantes por municípios que, juntamente, com o Sudeste, supera a média nacional. Esse salto da região Sul deve-se, em parte, aos programas de colonização do Norte do Paraná, iniciados durante a década de 1920, que atraíram grande contingente populacional, contribuindo para a intensificação da ocupação territorial daquela área.

A partir de 1940, o Brasil começa a registrar alterações profundas no seu desenvolvimento econômico, cujos reflexos vão atingir a redistribuição populacional em todas as regiões brasileiras, afetando os quadros de ocupação territorial e, conseqüentemente, os níveis de urbanização por todo o país.

Os dados da Tabela 2.4 mostram o impacto dessas alterações no incremento do número de municípios em todo país:

TABELA 2.4: Quantidade de municípios brasileiros, por regiões (1940-1980)

Regiões	1940	1950	1960	1970	1980	Incremento Relativo 1940-1980 (%)
Norte	88	99	120	143	153	74
Nordeste	584	609	903	1.376	1.375	135
Sul	181	224	414	717	719	297
Sudeste	641	845	1.085	1.410	1.410	120
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	296
BRASIL	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	152

Fonte de dados brutos: IBGE – Dados censitários.

No período de 1940-1980, o número de municípios brasileiros teve um aumento de 152% – taxa bastante elevada quando comparada com o período anterior, cujo crescimento foi de 35%.

Considerando as taxas regionais, constata-se que todas as regiões apresentaram números elevados, sendo que os maiores foram registrados nas regiões Sul e Centro-Oeste, ou seja, nas áreas que receberam grandes contingentes populacionais devido aos incentivos federais para a ocupação das fronteiras agrícolas a partir da década de 1940.

O elevado incremento municipal em todo país, nesses 40 anos, é consequência direta da intensificação da ocupação territorial em direção ao interior²⁵ que, por sua vez, está intrinsecamente associada ao dinamismo do desenvolvimento econômico do país.

Para se ter idéia da intensidade das mudanças registradas pelo país nesse período, basta considerar que, em 1950, a população brasileira ainda podia ser considerada predominantemente rural e que, trinta anos depois, o quadro demográfico encontra-se bastante alterado. Os dados da Tabela 2.5 evidenciam essas alterações:

²⁵ O processo de ocupação territorial ocorre de forma diferenciada em cada estado da federação. Gonçalves (2000), em sua tese, registra que a estruturação da rede de cidades do estado de São Paulo encontra-se completa já na década de 1970. Este processo tem suas origens no desenvolvimento e urbanização do interior paulista proporcionados pelo complexo cafeeiro que, aliado à expansão das estradas de ferro pelo estado, favoreceu a ocupação territorial até os limites com os demais estados fronteiriços, permitindo, desde

TABELA 2.5: Brasil – Distribuição Rural/Urbana da População (1950-1980)²⁶

REGIÕES	ANOS					
	1950			1980		
	Áreas rurais, vilas, cidades de 20.000 hab. (ou menores) %	Cidades de mais de 20.000 hab. %	Total da população em números	Áreas rurais, vilas, cidades de 20.000 hab. (ou menores) ²⁷ %	Cidades de mais de 20.000 hab. %	Total da população em números
Norte	82,0	18,0	1.844.655	60,8	39,2	6.028.561
Nordeste	88,7	11,3	17.972.832	67,4	32,6	35.419.156
Centro-Oeste	94,5	5,5	1.737.065	65,7	34,3	7.742.203
Sudeste	69,6	30,4	22.541.376	30,7	69,3	52.580.527
Sul	86,7	13,3	7.840.870	57,2	42,8	19.380.126
Brasil	80,0	20,0	51.936.698	49,4	50,6	121.150.573

Fonte de dados: FIBGE, *Censo Demográfico de 1950 e Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1980*.

Esse intenso processo de urbanização está relacionado a dois fatores²⁸:

- 1) A ampliação das oportunidades de emprego nos principais centros urbanos, a partir dos anos 50, tanto nos setores industrial como no setor de serviços, que atraiu grande contingente de mão-de-obra, proveniente, sobretudo, das áreas rurais;
- 2) As fronteiras agrícolas, apesar de seus objetivos de promoverem uma migração rural-rural, tiveram importante papel na urbanização do interior do país, principalmente nas regiões Sul e Centro-Oeste, devido a várias alterações ocorridas no campo, entre elas a expulsão dos posseiros, a tendência à mecanização da produção e a implantação de atividades rurais com menor absorção de mão-de-obra, que contribuíram para a migração da população do campo para as cidades.

Assim, a primeira fronteira agrícola, que durou de 1940 a 1970, direcionou-se para o norte do Paraná, que já vinha sendo colonizada pela empresa inglesa – Cia. Terras do Norte do Paraná -, cuja estratégia foi dividir a área em lotes e vendê-los a pequenos agricultores, que passaram a utilizar as terras para a produção de gêneros alimentícios para o mercado interno. A partir dos anos 40, a região começa a ser ocupada por produtores de café de grande e médio porte, alterando, com isso, o

as primeiras décadas do século XX, o desenvolvimento daquelas que vieram a ser no momento atual as cidades mais importantes do interior do estado de São Paulo.

²⁶ *Apud*: FARIA (1983 : 125)

²⁷ Neste estudo, o IBGE incluía na sua definição de “área rural” os distritos e municípios com população inferior a 20.000 habitantes.

²⁸ A enumeração desses dois fatores para a explicação do processo de urbanização entre 1940 e 1980 encontra-se em FAUSTO (2000 : 533-535)

regime de propriedade e as relações de trabalho. A região passa a atrair migrantes, vindos principalmente de Minas Gerais e do Nordeste, para trabalharem como assalariados nas grandes fazendas. Entre 1950 e 1960, o norte do Paraná chega a receber mais de 900 mil pessoas, o que representou um grande salto demográfico para a região.

A segunda fronteira agrícola, que durou de 1950 a 1970, representou um deslocamento da população para o Centro-Oeste do país, cujo marco principal de atração de migrantes foi a construção de Brasília. Ao contrário do Paraná, a principal característica da ocupação de Goiás e Mato Grosso foi a implantação de grandes propriedades destinadas à criação de gado de corte e ao plantio de soja.

A terceira fronteira agrícola, durante as décadas de 1970 e de 1980, direcionou-se para a região Norte, principalmente no estado de Rondônia, e contribuiu para um grande crescimento populacional na região durante a década de 1970. Porém, o impacto desse contingente populacional no incremento municipal da região só vai ser sentido no Censo de 2000.

Uma outra perspectiva das mudanças ocorridas na sociedade brasileira, associadas ao dinamismo econômico e ao processo de urbanização registrados nesse período, é a distribuição do PEA nos diferentes setores de atividade.

A Tabela 2.6 ilustra a distribuição da população economicamente ativa, na qual pode-se constatar a preponderância do setor primário no emprego da população ativa, em 1950, ao passo que, em 1980, as atividades urbanas se diversificam e passam a concentrar cerca de 70% da população ativa:

TABELA 2.6: Brasil – População economicamente ativa (PEA) por setor de atividade (1950-1980)²⁹

Setor de atividades	Anos considerados	
	1950 (%)	1980 (%)
Primário	59,90	29,28
Secundário	14,18	24,92
Terciário	21,97	36,64
Governamental	2,99	3,98
Outros	0,96	5,18

Fonte: Wanderley Guilherme dos Santos (coord.), *Que Brasil É Este?*, pp.31 e 34.

Para finalizar as considerações sobre o período 1940-1980, serão feitas algumas observações sobre as mudanças ocorridas nos aspectos demográficos, incremento municipal e distribuição dos municípios nas cinco regiões do país, ilustrados pelos dados da Tabela 2.7:

TABELA 2.7: Densidade demográfica e número de municípios brasileiros, por região, em 1950 e 1980:

Densidade demográfica e relação entre número de municípios e habitantes em 1950						
Regiões	População total	Número de municípios	Área (Km ²)	Habitantes/ área (Km ²)	Habitantes/ município	Área (km ²) / município
Norte	2.048.696	99	3.591.214*	0,5	20.693	36.274
Nordeste	17.973.413	609	1.558.196	11,5	29.512	2.558
Sul	7.840.870	224	577.213	13,5	35.003	2.576
Sudeste	22.548.494	845	927.284	24,3	26.684	1.097
Centro-Oeste	1.532.924	112	1.890.495	0,8	13.686	16.879
BRASIL	51.944.397	1.889	8.544.402	6,0	27.498	4.523
Densidade demográfica e relação entre número de municípios e habitantes em 1980						
Regiões	População total	Número de municípios	Área (Km ²)	Habitantes/ área	Habitantes/ município	Área (km ²) / município
Norte	6.767.249	153	3.591.214*	1,8	44.230	23.471
Nordeste	35.419.156	1.375	1.558.196	22,7	25.759	1.133
Sul	19.380.126	719	577.213	33,5	26.954	802
Sudeste	52.580.527	1.410	927.284	56,7	37.291	657
Centro-Oeste	7.003.515	317	1.890.495	3,7	22.093	5.963
BRASIL	121.150.573	3.974	8.544.402	14,0	30.485	2.150

Fonte de dados: Dados populacionais e número de municípios: IBGE – *Censos Demográficos de 1950 e 1980 e Cidades e Vilas - 1998*. Dados sobre as área das regiões: www.portalbrasil.eti.br

* A área da região Norte passa a incluir, além dos estados do Acre, Amazonas e Pará, as áreas dos territórios do Amapá, Rondônia e Roraima.

²⁹ Apud: FAUSTO (2000 : 536)

Antes de se fazer algumas observações sobre as principais mudanças demográficas e municipais entre 1950 e 1980, é importante enfatizar alguns aspectos do período que antecede a realização do Censo de 1950.

Assim, entre 1940 e 1950, a população brasileira cresceu cerca de 26%, acompanhada de um incremento municipal na ordem de 20%³⁰, sendo que foram as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul as que apresentaram um crescimento no número de municípios superior à média nacional.

Observa-se que, em 1950, o Brasil apresentava uma taxa de urbanização de 20%, sendo o Sudeste a região com o maior índice (30,4%) e o Centro-Oeste, o de menor índice (5,5%)³¹.

Comparando os anos de 1940-1950 com o período 1920-1940, quando a população cresceu em torno de 35% e o número de municípios no país, cerca de 43%, pode-se afirmar que o ritmo de incremento populacional e municipal manteve-se, de certa forma, constante, apresentando mudanças em algumas regiões, mas não evidenciando alterações muito profundas na sociedade brasileira.

Por sua vez, o período de 1950 a 1980 registra mudanças bastante significativas em termos populacionais e municipais. Ou seja, neste íterim, a população brasileira cresceu cerca de 133% e o número de municípios, aproximadamente, 110%.

As regiões Sul e Centro-Oeste foram as que apresentaram os maiores índices de incremento municipal, em decorrência das migrações para as áreas de fronteiras, e a região Norte foi a única a apresentar taxa inferior a 100%. Soma-se a esses dados, a taxa de urbanização do país, que chega a registrar, em 1980, o índice de 50,6%, sendo o Sudeste a única região a apresentar taxa superior à média nacional.

Finalizando a seção, pode-se afirmar que, o elevado incremento municipal em todo o país, com exceção da região Norte, que acompanhou o salto populacional registrado ao término do período considerado, é indicativo de dois fatores:

- 1) A intensificação da ocupação territorial que ocorreu em todas as regiões.

³⁰ Dados sobre a quantidade de municípios em 1940 e 1950 ver Tabela 2.4, página 48.

³¹ Dados sobre o nível de urbanização das cinco regiões, em 1950 e 1980, ver Tabela 2.5, página 49.

- 2) Um desenvolvimento econômico caracterizado pela ampliação das oportunidades de trabalho nos centros urbanos, com especial destaque para a diversificação do setor terciário, e pelas modificações implantadas na produção agrícola, que exigem um número cada vez menor de mão-de-obra, ocasionando um êxodo rural cada vez maior.

Com isso, procurou-se demonstrar que a criação de municípios está condicionada por fatores demográficos e econômicos, que devem ser considerados em qualquer análise sobre emancipação municipal.

Além disso, enfatiza-se que a forma e a intensidade com que esses fatores vão influenciar o processo de criação de municípios apresentam variações de região para região, de estado para estado.

Por isso, faz-se necessário retomar o histórico de ocupação territorial e de desenvolvimento econômico na área onde esteja sendo analisado o fenômeno emancipatório.

Assim, no próximo capítulo, passaremos a analisar o processo de criação de municípios no estado de São Paulo, onde será retomado o histórico de ocupação do estado.

A partir da análise do caso de São Paulo, pretende-se demonstrar que o fenômeno emancipatório é tridimensional. Ou seja, além das dimensões demográfica e econômica, o fenômeno conta ainda com a dimensão político-institucional.

CAPÍTULO 3 – SURGIMENTO DE NOVOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO: A TRIDIMENSIONALIDADE DO FENÔMENO EMANCIPATÓRIO

3.1 – Introdução

Como foi ressaltado no capítulo anterior, o processo de criação de municípios está diretamente relacionado com a expansão da ocupação territorial e com o dinamismo econômico do país.

Neste capítulo, através da elaboração do processo de emancipação municipal no estado de São Paulo, pretende-se demonstrar que o fenômeno emancipatório possui três dimensões: a demográfica, a econômica e a político-institucional.

O texto será construído considerando-se as diferentes fases políticas do país, desde o período colonial até o ano de 1980, no século XX. Serão utilizados dados referentes à população, à quantidade de municípios, ao movimento migratório e ao desenvolvimento econômico do estado de São Paulo.

O argumento desenvolvido aqui considerará que, durante o período analisado, as dimensões demográfica e econômica foram predominantes na determinação locacional do processo emancipatório, com uma menor atuação da dimensão político-institucional.

Isso significa que a criação de novos municípios, até a década de 1980, acompanhou o avanço da ocupação territorial, concentrando-se nas regiões com maiores índices demográficos e de desenvolvimento econômico do estado.

3.2 – Histórico da Ocupação do Território Paulista

Primeiramente, ressalta-se que a escolha de se abordar o processo de surgimento de novos municípios³² ocorrido até 1980, no estado de São Paulo deve-se à consideração de que a rede urbana paulista finaliza a sua estruturação durante a década de 1970³³.

Isso significa que, até essa data, o território paulista encontrava-se em processo de expansão e consolidação de sua ocupação.

Diante disso é que se afirma que o processo de criação dos municípios paulistas, até 1980, teve a sua dinâmica diretamente relacionada com a expansão da ocupação territorial e do dinamismo econômico nas diferentes regiões do estado de São Paulo.

Com isso, afirma-se que, durante o período considerado, independente do arranjo político-institucional facilitar ou dificultar a criação de novos municípios, a lógica que prevaleceu neste processo foi a do dinamismo econômico e demográfico.

Passamos agora para o histórico da ocupação do estado de São Paulo

Em termos gerais, o estado de São Paulo apresenta formas diferenciadas de ocupação territorial e desenvolvimento econômico nas suas duas porções – Leste e Oeste.

A ocupação da porção mais antiga do estado – a Leste – inicia-se no século XVI, compreendendo as seguintes regiões: Região Metropolitana de São Paulo, Região da Baixada Santista, de São José dos Campos, de Sorocaba, de Registro e do antigo “oeste paulista” – que corresponde à área que compreende a Região de Campinas em direção às

³² Vale observar que o “surgimento de novos municípios” refere-se à elevação de núcleos de povoação à categoria jurídica-administrativa de *município*. Essa observação é importante, principalmente quando se estiver considerando o período Colonial, quando algumas regiões do estado de São Paulo não possuíam *freguesias* ou *vilas* (o que equivale atualmente à categoria de *município*), mas apresentavam núcleos de povoação dispersos pelo território paulista, cuja origem deve-se às bandeiras e ao tropeirismo que estimularam a fundação de muitos destes núcleos para atender as necessidades de paragem e descanso de tropeiros, bandeirantes e negociantes. Em suma, a inexistência de municípios não significa necessariamente a ausência de ocupação ou povoação. Atualmente, quando se fala de “criação de novos municípios”, fala-se da elevação de distritos à categoria de municípios, sendo que os distritos são núcleos urbanos, geralmente distantes do município-sede e que se encontram sob o governo deste. Segundo os dados do IBGE, em 1998, o estado de São Paulo possuía 376 distritos, sendo que 123 situam-se na Região Metropolitana de São Paulo e os outros 253 distribuem-se pelas diversas regiões do litoral e interior do estado.

³³ Esta constatação encontra-se em Gonçalves (1998).

A partir da segunda metade século XIX, inicia-se a fase de modernização capitalista do complexo cafeeiro, tendo como uma das conseqüências a expansão das ferrovias pelo território paulista.

Num primeiro momento, essa expansão ferroviária acompanhou a ocupação e urbanização já existentes nos limites do território do antigo “oeste paulista”, mais precisamente até Rio Claro – onde se deu a expansão inicial do café no interior do estado.

Num segundo momento, a malha férrea seguiu em direção ao oeste do estado, acompanhando a difusão da cafeicultura, indo, por fim, além dos próprios limites das plantações de café, estimulando a ocupação e integração do então Oeste Pioneiro, nos limites com os estados do Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.

No século XX, o complexo cafeeiro deixa como herança a ocupação de todo território paulista, constituído por uma ampla rede de municípios integrados pelas ferrovias e rodovias (implementadas e ampliadas no período auge da produção cafeeira) e o estímulo ao desenvolvimento de diversos ramos da agropecuária.

A cidade de São Paulo torna-se a capital do café, concentrando a parte financeira e as matrizes das empresas imobiliárias e bancárias do complexo cafeeiro e, posteriormente, torna-se a capital da indústria, com os investimentos do capital acumulado com a própria cafeicultura.

Já na década de 1920, o estado de São Paulo apresentava uma divisão social do trabalho bastante definido, que foi aprofundada a partir da década de 30, com a industrialização.

Assim, a porção Leste do estado concentrou o setor industrial em seu território, enquanto a porção Oeste concentrou em seus domínios o setor agropecuário e agroindustrial, sendo que o desenvolvimento de ambas se processou de forma interdependente e articulada.

Mesmo depois dos processos de desconcentração industrial da metrópole, iniciados nos anos 70 e intensificado nos anos 80, o perfil da divisão social do trabalho que envolve as porções Leste e Oeste do estado permanece o mesmo até hoje.

Por fim, vale ressaltar as observações de Wilson Cano (1998) quanto ao caráter heterogêneo do desenvolvimento regional. Ou seja, as diferentes regiões do estado não se desenvolveram de forma homogênea.

Isso fica mais evidente quando se observa o processo de desconcentração industrial, que beneficiou, inicialmente, as regiões mais próximas da região metropolitana, expandindo, em seguida, determinados segmentos para regiões mais distantes, mas que apresentavam condições de infra-estrutura e grau de urbanização propícias para sua instalação.

Ressalta-se, ainda, que não foi a região no seu conjunto que se beneficiou diretamente dessa desconcentração, mas sim alguns municípios (geralmente, sedes de regiões administrativas) ou conjunto de municípios (sedes de RA e seu entorno imediato) que se mostraram aptos para a instalação industrial.

Essa desigualdade intra-regional deve-se à existência de municípios em diferentes graus de urbanização e desenvolvimento convivendo lado a lado.

Feitas as observações gerais sobre os principais aspectos da atividade econômica paulista desde a Colônia até a década de 1980, será iniciada uma análise mais minuciosa sobre a dinâmica demográfica do estado de São Paulo, cujo objetivo é averiguar qual o tipo de relação existente entre os fatores ocupacional, econômico e político-institucional no processo de surgimento de novos municípios no território paulista.

Para tanto, serão considerados os seguintes dados demográficos: quantidade de municípios criados em cada Região Administrativa, censo populacional e arranjo político-institucional vigente em cada período considerado.

3.2.1 – Período Colonial – 1532-1821

O período colonial paulista é caracterizado por um desenvolvimento econômico tardio e uma posição bastante periférica do estado de São Paulo na produção econômica nacional.

A fase inicial da colonização paulista – como os demais estados ocupados no século XVI – concentrou-se na sua faixa litorânea, a partir da fundação da Vila de São Vicente, em 1532, com a economia baseada na produção de açúcar, cujo plantio se estendeu por todo litoral do estado.

Apesar da boa qualidade do açúcar produzido aí, não foi o suficiente para render a São Paulo o destaque na econômica nacional. Foi o Nordeste que sustentou este título ao longo dos dois séculos iniciais da colonização do país.

Neste período, a região nordestina concentrou a maior parcela da produção econômica e o maior contingente populacional do país, com destaque para a cidade de Salvador (capital do Brasil até 1763) que, em 1585, possuía 14 mil habitantes; em 1724, 25 mil e, em 1750, cerca de 40 mil habitantes³⁴. A região de São Paulo, por sua vez, possuía, em 1600, aproximadamente 2 mil habitantes.

Outra característica importante da ocupação e do desenvolvimento do território paulista foi a atuação das bandeiras que, partindo de São Paulo, adentravam o interior do estado em busca de índios e minas de ouro.

Com isso, os bandeirantes efetivaram a interiorização da ocupação; viabilizaram a comunicação de São Paulo com outros estados como Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso através da utilização intensificada dos antigos caminhos indígenas e, por fim, a sua atuação conjunta com tropeiros e comerciantes possibilitou o surgimento de vários núcleos urbanos que, posteriormente, vieram a se tornar municípios.

Esses núcleos urbanos no interior de São Paulo desempenharam um papel importante na fase da exploração das minas, pois serviam de ponto de paragem para tropeiros e comerciantes que vinham da região sul para abastecer o mercado na região das Minas Gerais.

Pode-se afirmar que a atividade mineradora contribuiu indiretamente para o desenvolvimento desses vários núcleos dispersos pelo território paulista, como é o caso de Sorocaba, que surgiu como um ponto de descanso de tropeiros e, com a intensificação do comércio inter-regional, passou a sediar a mais importante feira pecuária da época.

³⁴ Dados retirados de Boris Fausto, 2000, pg. 76-77.

Em termos político-administrativos, o governo colonial no interior das províncias era representado pelas Câmaras Municipais³⁵, que concentrava em suas mãos as funções administrativa, policial e judiciária – o que denotava uma ausência da separação de poderes na administração colonial.

Na prática, essas Câmaras eram a expressão do poder privado dos senhores rurais, cuja estrutura era baseada no extenso domínio rural monocultor e no trabalho escravo.

A dominação dos senhores rurais, que se dava através das administrações municipais, tendo as Câmaras como instrumento de poder, perdurou até meados do século XVII devido, por um lado, à fraqueza do poder público, incapaz de impor uma autoridade que contrastasse com a dos senhores rurais.

Por outro lado, havia a conivência da Coroa com relação à atuação livre e isolada desses colonos, pois permitia à Metrópole o controle e a defesa do extenso território brasileiro.

Porém, essa situação vai começar a mudar a partir do século XVIII, com a influência da descoberta das minas, que vai exigir de Portugal uma maior intervenção administrativa para controlar a atividade mineradora.

Nesse contexto, o surgimento de novos municípios se dava por concessão de ato régio, a partir do qual aglomerações populacionais eram elevadas à categoria de *freguesia* ou *vila*³⁶.

Via de regra, os povoados iam se tornando aptos a se transformarem em vilas na medida que seu desenvolvimento econômico atendessem aos interesses da Coroa.

Isso fica evidente quando se intensifica a exploração mineradora na região das Minas Gerais, com a atração de um grande contingente populacional, o que exigiu uma maior presença da metrópole no controle da atividade e na organização da sociedade.

³⁵ As Câmaras Municipais eram compostas por dois juízes ordinários e de três vereadores – todos nomeados pelo governo da metrópole. Além desses, existiam outros oficiais como o procurador, o tesoureiro e o escrivão. (Dados retirados de Vitor Nunes Leal, capítulo 2: “Atribuições municipais”, 1978).

³⁶ Para uma descrição dessas categorias, ver página 38 – capítulo 2 desta dissertação. Vale lembrar que uma vez elevado à categoria de vila o povoado passa a possuir Câmara, cadeia e pelourinho.

Nesse período, várias aglomerações na região aurífera foram elevadas à categoria de vilas³⁷.

Com isso, o que se pode afirmar é que o surgimento de novas vilas no período colonial estava diretamente relacionado com os interesses econômicos e de controle da Coroa Portuguesa.

Isso não era válido apenas para os principais centros da Colônia – Nordeste e Minas Gerais. Outras regiões conheceram esse processo na medida em que integraram periféricamente a economia da Colônia, cuja produção voltava-se ao mercado interno, principalmente para o atendimento da região das Minas.

O estado de São Paulo se insere de forma peculiar neste contexto. A distribuição dos municípios paulistas surgidos no período colonial³⁸ é ilustrada pela Tabela 3.1:

TABELA 3.1: Número de municípios paulistas criados no Período Colonial (1500-1821)

Períodos	Regiões Administrativas							Total
	Campinas	Franca	RMSP	Registro	Santos	S.J.Campos	Sorocaba	
Século XVI	0	0	1	0	2	0	0	3
Século XVII	1	0	2	2	0	5	2	12
Século XVIII	4	0	0	0	1	5	4	14
Século XIX (Até 1821)	1	1	0	0	0	2	0	4
Total	6	1	3	2	3	12	6	33

Fonte de dados: IBGE – *Cidades e Vilas*, 1998.

Observa-se um importante aumento no número de municípios paulistas nos séculos XVII e XVIII. Esses municípios se concentram, em grande medida, nas regiões de São José dos Campos, Sorocaba e Campinas – importantes áreas de expansão das bandeiras, de passagem dos tropeiros e de comunicação com estados vizinhos.

Passaremos, agora, à análise do surgimento de municípios em cada fase do período colonial.

³⁷ Em 1711, por exemplo, surgiram na região das minas as vilas de Mariana, Ouro Preto, Sabará, São João Del Rei, entre outros. Em 1745, a vila de Mariana é elevada à categoria de cidade – o que reflete a intensificação tanto da atividade mineradora como do controle da metrópole na região.

³⁸ Para se evitar uma confusão de terminologias, optou-se por utilizar, aqui, a nomenclatura “municípios” para designar as administrações municipais instaladas durante o período colonial. Em termos jurídico-administrativos, resguardadas as diferenças entre os dois períodos, o que se designava por “vila”, no período colonial, é o que se chama atualmente “município”, e o que se designava por “freguesia” é o que chamamos atualmente por “distrito”.

O século XVI registra o surgimento de apenas três municípios: os municípios de Santos e Itanhaém³⁹, na região de Santos e o município de São Paulo (fundado pelos jesuítas em 1554).

Esta quantidade de municípios criados complementa as características da ocupação territorial deste período: a instalação da empresa colonizadora na faixa litorânea, com base no plantio do açúcar e a expansão das fronteiras em direção ao interior do território paulista, com o objetivo de apresamento de índios.

Uma vez superado o obstáculo à interiorização da colonização, representado pela Serra do Mar, os povoamentos que surgiram aí foram fundados, na sua maioria, por jesuítas. É o caso da cidade de São Paulo que, graças a sua localização privilegiada, desempenhou, até o século XVIII, o ponto de partida das “bandeiras”.

No século XVII, o estado de São Paulo é marcado pela intensificação da atuação dos bandeirantes, que expande a ocupação do território.

Reflexo dessas bandeiras é o aumento das regiões onde se registraram o surgimento de novos municípios. Em direção ao interior do estado, destaque para a criação do município de Jundiaí, na região de Campinas, e dos municípios de Sorocaba e Itu, na região de Sorocaba. Esses três municípios têm como origem a sua fundação como ponto de paragem de bandeirantes.

Na região metropolitana de São Paulo, são criados os municípios de Mogi das Cruzes e Santana de Parnaíba, cuja origem se assemelham à de São Paulo, com a atuação dos jesuítas na catequese dos índios. Tornam-se também pontos importantes nos caminhos das bandeiras.

Na região de São José dos Campos é onde se registra o maior índice de surgimento de municípios e isso se deve ao fato do Vale do Paraíba ser a primeira parada na expansão territorial partindo do litoral.

Além disso, trata-se de uma região estratégica na comunicação entre São Paulo e o Rio de Janeiro. Uma das principais cidades criadas aí, nesse período, é Taubaté, que se tornou um importante centro das atividades bandeiristas, sendo a cidade onde foi instalada

³⁹ Ressalta-se que, apesar da Vila de São Vicente ter sido a primeira a ser criada no estado de São Paulo, em 1532, ela eleva-se à categoria de municípios apenas no século XVIII.

uma das primeiras Casas de Fundição. No século XIX, Taubaté torna-se um importante centro produtor de café.

Ainda na região de São José dos Campos destaca-se a sub-região de Caraguatatuba, onde, no século XVII, foram criados dois dos quatro municípios contabilizados pela região.

Trata-se dos municípios de São Sebastião e Ubatuba que, juntamente com os outros dois municípios criados na região de Registro – Iguape e Cananéia – representam a expansão da ocupação da faixa litorânea do estado de São Paulo, onde se verifica também a expansão da plantação de cana-de-açúcar do estado.

O século XVIII é o mais intenso em número de municípios criados no estado de São Paulo, no período colonial, o que reflete o impacto da atividade mineradora da região das Minas Gerais.

Influenciados pela descoberta de ouro nas minas goianas por volta de 1720, os bandeirantes paulistas são estimulados a seguirem para aquela direção. É na trajetória dessas bandeiras que os quatro municípios da região de Campinas são criados, inclusive o próprio município de Campinas.

Posteriormente, vai ser introduzida nestas áreas a cana-de-açúcar e, a partir da segunda metade do século XIX, a cana vai ser substituída pelo plantio de café, dando início à fase de modernização da cafeicultura, o que resultará no desenvolvimento do antigo “oeste paulista”.

A região de Sorocaba, por sua vez, desempenhou um importante papel no abastecimento da região das minas. As várias povoações que surgiram ao longo dos caminhos situados nesta região contribuíram para a intensificação da comunicação com o sul do país.

Essas povoações se tornaram importantes pontos de paragem de tropeiros, que transportavam gado e muares para a região das Minas. A intensificação dessa atividade estimulou o desenvolvimento econômico dessas povoações, que passaram a se dedicar à pecuária. É o caso dos municípios de Itapeva e Itapetininga, que foram criados neste período.

Também no século XVIII, a região de São José dos Campos foi a que apresentou o maior número de municípios criados. Isso se deve ao fato de corresponder à região entre São Paulo e Rio de Janeiro, o que contribuiu para uma intensificação da atuação bandeirante que, por sua vez, continuou estimulando a ocupação territorial, tendo como resultado o surgimento de novos municípios.

Registra-se ainda, no século XVIII, dois fatores que tomaram a região do Vale do Paraíba ainda mais atrativa: 1) A transferência da capital do país para a cidade do Rio de Janeiro e, 2) A chegada do café ao Rio de Janeiro, em 1760 e a posterior introdução do seu plantio no Vale do Paraíba, o que contribuiu para o desenvolvimento das cidades localizadas nesta região.

Para finalizar as observações sobre o século XVIII, destaca-se que o único município surgido na região de Santos neste período refere-se à elevação da Vila de São Vicente à categoria de município.

Considerando a quantidade de municípios criados durante os séculos XVII e XVIII, as duas décadas finais do período colonial, apesar do pequeno número em termos absolutos, se constituíram num período bastante intenso com relação ao surgimento de novos municípios.

Por sua vez, o século XIX, nos vinte anos finais do período colonial, registrou 4 novos municípios.

Mais uma vez, a região de São José dos Campos apresentou o maior número de municípios criados, onde surgiram Ilhabela (sub-região de Caraguatatuba) e Areias (sub-região de Cruzeiro), sendo esta última importante área de produção de café do Vale do Paraíba.

Na região de Campinas, foi criado o município de Piracicaba, que surgiu como ponto de apoio às embarcações que trafegavam pelo rio Tietê.

Por fim, na região de Franca, é criado o município de Franca, cuja região foi desbravada pelos bandeirantes no século XVIII, transformando-se em ponto de parada para tropeiros e viajantes. No século XIX, Franca recebe um grande fluxo populacional de mineiros que passaram a se dedicar à atividade pecuária.

Para concluir, as regiões que mais se destacaram no período Colonial, em termos de quantidade de municípios criados, foram as regiões de São José dos Campos, Campinas e Sorocaba. Ou seja, áreas que estavam à frente nas principais atividades desempenhadas no estado, neste período.

Das três regiões, São José dos Campos é a que, excetuando o século XVI, mais se destacou em cada fase desse período. Isso se deve principalmente a sua localização privilegiada, que a permitiu ser especialmente beneficiada nas três diferentes fases: no momento da primeira expansão da fronteira, tendo os jesuítas encabeçando a fundação de diversos povoados; no momento da intensificação da atuação das bandeiras; e, na fase de expansão inicial do café no território paulista.

Outro fator histórico que contribuiu para o favorecimento da região de São José dos Campos foi a abertura dos portos empreendida pela vinda da família real para o Brasil, em 1808. Este fato incentivou a expansão econômica da área que corresponde à conjunção dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais – região onde se concentravam os setores econômicos dominantes da Colônia.

A ocupação das regiões de Campinas e Sorocaba e as povoações surgidas aí, durante a Colônia, são resultados diretos da atuação das bandeiras e do tropeirismo.

Ou melhor, a fundação de povoações e a elevação de algumas destas à categoria de vilas ocorreram em função da atividade bandeirante e do tropeirismo que, por sua vez, foi influenciada pela atividade mineradora na região das Minas. Tanto é que o maior índice de surgimento de municípios nestas regiões ocorreu no século XVIII – momento auge da produção aurífera.

A pequena quantidade de municípios da região de São Paulo não é expressão de uma atividade econômica pouco dinâmica. Pelo contrário, esta região já apresentava neste período uma característica que ela manterá até os dias atuais: apesar de não ser a maior em termos de número de municípios e de área, é a maior em termos populacionais⁴⁰.

⁴⁰ Infelizmente, não é possível conhecer a distribuição populacional pelas diferentes regiões do estado de São Paulo no período Colonial porque os primeiros dados censitários confiáveis vão surgir apenas em 1872. O que pode ser afirmado é que a cidade de São Paulo, em 1803, era a quarta em termos populacionais (com 24.311 habitantes), ficando atrás de Salvador, Rio de Janeiro e Pernambuco. Em 1819, o estado de

Como expressão do dinamismo vivenciado pela cidade de São Paulo, vale ressaltar que a cidade de São Paulo é considerada “cabeça” da Capitania, em 1681, sendo, até o século XVIII, o ponto de partida das bandeiras. Além disso, São Paulo firma-se como capital de província, no século XIX.

As três regiões restantes apresentam baixos números de municípios criados. Os municípios criados nas regiões de Santos e Registro expressam a expansão da ocupação territorial da estreita faixa litorânea.

Por fim, o município de Franca é criado já no final do período colonial, fundado, principalmente, por migrantes mineiros que, com o declínio da atividade mineradora, se dirigem para o interior de São Paulo para se dedicarem à pecuária.

Com relação ao processo político de criação de municípios do período Colonial, o que se pode concluir é que a Coroa Portuguesa, que concentrava em suas mãos a autoridade para decidir sobre a instalação das Câmaras Municipais pelo território brasileiro, não colocava obstáculos para o surgimento de novos municípios⁴¹.

Pelo contrário. Levando em conta que era imprescindível a Portugal dispor de meios para garantir o domínio do território brasileiro, as Câmaras Municipais se constituíram num instrumento bastante eficiente para esse fim.

As administrações municipais eram o *locus* privilegiado do exercício incontrastável do poder privado dos senhores rurais da Colônia. Essa situação foi favorecida pelo isolamento dos colonos com relação à metrópole e também pela própria convivência da Coroa com relação à atuação desses chefes locais, que acabava se constituindo numa concessão de Portugal em troca da ocupação, domínio e desenvolvimento da Colônia.

Com isso, constata-se que o surgimento de novos municípios, no estado de São Paulo, no período colonial ocorreu em função direta da intensidade da ocupação territorial e do grau de desenvolvimento econômico das diferentes regiões do estado.

São Paulo era o quarto em termos populacionais (com 238.323 habitantes), ficando atrás dos estados de Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro. (Dados extraídos de Boris Fausto, 2000, pg.137-138).

⁴¹ Essa conclusão foi baseada, principalmente, nas informações contidas nos históricos de alguns municípios criados durante o período colonial escolhidos para esta análise (no caso, foram considerados os municípios de Atibaia, Campinas, Franca, Iguape, Itapetininga, Itapeva, Piracicaba, Santos, São José dos Campos, São Paulo, Sorocaba, Taubaté e Ubatuba). Na bibliografia que trata da História do Brasil, não há qualquer referência à existência de critérios – como é entendido hoje – para a criação de municípios. O que

Conclui-se, então, que, nesse período houve uma maior atuação das dimensões econômicas e demográficas na definição do fenômeno emancipatório.

Em contrapartida, observa-se uma menor influência da dimensão político-institucional, no sentido de que não havia uma regulamentação do processo emancipatório em forma de lei. Além disso, apesar de a criação de municípios depender do consentimento da Metrópole, esta não colocava obstáculos ao processo por entender que o surgimento de novos municípios atendia seus interesses econômicos e de controle da Colônia.

3.2.2 – Império – 1822-1889

O Império constitui-se num dos períodos mais importantes no desenvolvimento das instituições políticas brasileiras, registrando nos seus sessenta e sete anos mudanças significativas tanto no plano econômico como no plano político institucional.

Neste período, o Centro-Sul consolida-se como o centro do dinamismo econômico e como cenário das principais decisões políticas do país. A economia cafeeira se expande para outras regiões do território paulista, da região de Campinas até a de Ribeirão Preto.

Trata-se da fase da modernização da cafeicultura, quando foram introduzidas inovações tecnológicas na produção e transformações no sistema de transporte, com a expansão da malha ferroviária, ligando o interior ao porto de Santos, possibilitando, assim, o escoamento do café.

Ressalta-se que a econômica cafeeira e a expansão ferroviária são os principais fatores que atuaram no desenvolvimento da rede urbana paulista neste período.

No plano político, verifica-se em todo o período um processo de fortalecimento do governo central, através, por um lado, da instituição do Poder Moderador, e, por outro, do enfraquecimento das administrações municipais.

se chega a encontrar em alguns históricos municipais é a sugestão de que houve uma certa “demora” por parte de Portugal em transformar determinado povoado em município.

As municipalidades apoiaram o movimento de Independência, se posicionando contra a Coroa. Porém, a partir da Constituição de 1824, os municípios passam por um paulatino amesquinamento, cujo objetivo é o fortalecimento das províncias que, por sua vez, vão se constituir na base de apoio do Império, principalmente aquelas associadas à economia cafeeira.

Porém, o período imperial não foi homogêneo. Ele apresentou três momentos distintos que corresponderam a diferentes etapas da consolidação do movimento de Independência e do fortalecimento do poder central.

Essas três diferentes fases vão se refletir no processo de criação de municípios que, a partir da intensidade e distribuição da sua ocorrência, é possível fazer considerações importantes sobre o fenômeno.

O Primeiro Reinado, que teve início com a Independência, em 1822, e se estendeu até 1831, com a abdicação de D. Pedro I, foi caracterizado pelos esforços do imperador em consolidar a independência do país, centralizar o poder em suas mãos e manter a unidade territorial.

No plano político-institucional, o destaque é para a outorga da Constituição de 1824, que apresentava duas alterações importantes para a centralização política naquele momento: a instituição do Poder Moderador, que revestiu o imperador de uma autoridade incontrastável e a divisão do país em províncias, o que significou o primeiro passo para o seu fortalecimento.

Vale ressaltar que a Independência não representou uma transformação da ordem social e econômica, principalmente, por que não era de interesse da elite política que apoiou a emancipação do país uma ruptura que abalasse a estabilidade da antiga situação colonial.

Assim, estabeleceu-se uma espécie de pacto entre D. Pedro e as elites políticas, onde o imperador assegurava os interesses dessas elites e estas, por sua vez, despendia o apoio necessário para fortalecimento da autoridade do primeiro.

Esse pacto começa a apresentar sinais de ruptura ao final do Primeiro Reinado, quando cresce entre os grupos dominantes brasileiros a desconfiança com relação às

intenções do imperador, sugestivamente favoráveis aos interesses lusitanos. O acirramento desta desconfiança leva D. Pedro I a abdicar-se do trono, em 1831.

Outro instrumento instituído com o objetivo de fortalecer o poder central foi a Lei de 1828, através da qual se processou a diminuição da autonomia municipal.

As câmaras municipais do período colonial são o principal instrumento da aristocracia contra a metrópole, tendo desempenhado, inclusive, um importante papel no processo de emancipação política do país. Porém, uma vez alcançada a independência e concentrado o poder político em suas mãos, D. Pedro I criou a Lei de 1828 com o objetivo diminuir a atuação das municipalidades.

Assim, por esta lei, os municípios perderam suas atribuições judiciais, tornando-se apenas órgãos de administração e manutenção física dos municípios. As câmaras municipais foram submetidas ao controle dos conselhos gerais, presidentes de província e ao Governo Geral. Além disso, os municípios sofreram restrições financeiras.

Quanto aos movimentos de oposição a D. Pedro I, a Confederação do Equador, em Pernambuco, foi o mais representativo. Seus principais representantes defendiam idéias republicanas, antilusitanas e federativas, e se colocavam contrários à centralização de poder imposta pela Constituição de 1824.

Em termos de desenvolvimento econômico, registra-se a expansão da cafeicultura pelo Vale do Paraíba, porém, não é ainda nesse período que o café se torna o principal produto de exportação brasileiro.

Entre 1821 e 1830, o açúcar ainda ocupava o primeiro lugar no ranking dos produtos exportados, correspondendo a 30,1% do total das exportações do Brasil; em segundo lugar, encontrava-se o algodão, com 20,6%, e, somente em terceiro lugar, situava-se o café, correspondendo a 18,4% das exportações⁴².

A crise econômica vivida durante o Primeiro Reinado deveu-se, principalmente, ao fato do Brasil encontrar-se ainda envolvido na questão Cisplatina, o que o levou a empreender, em 1825, uma guerra contra Buenos Aires, exigindo, para isso, a mobilização de enormes recursos para a manutenção da contenda. Com isso, o preço dos produtos de exportação sofreu quedas durante o período.

⁴² Valores extraídos de Boris Fausto, 2000, pg.191.

O Período Regencial (1831-1840) é considerado um dos mais agitados da história política do país.

Os diferentes grupos dominantes que se alinharam para encabeçar o poder central durante o governo provisório se envolveram num debate de difícil consenso sobre o melhor arranjo institucional que atendesse aos seus interesses.

Os principais temas discutiram sobre a questão da centralização ou descentralização do poder, o grau de autonomia das províncias e a organização das Forças Armadas. Por fim, a tendência política que acabou prevalecendo foi a dos liberais moderados, ou seja, a das elites políticas de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

Várias reformas institucionais foram empreendidas durante a Regência. Em 1831, foi instituída uma lei que criou a Guarda Nacional, que substituiu as antigas milícias, cuja principal incumbência, na prática, foi a manutenção da ordem nos municípios.

Em 1834, foi instituído um Ato Adicional que suspendeu o exercício do Poder Moderador durante a Regência, manteve a nomeação dos presidentes de província pelo governo central e criou as Assembléias Provinciais, que substituíram os antigos conselhos gerais.

Pelo Ato Adicional de 1834, as Assembléias Provinciais foram fortalecidas pela repartição de impostos, pois possibilitou às províncias a arrecadação de recursos próprios às custas do enfraquecimento do governo central. Além disso, essas Assembléias passaram a fixar as despesas municipais e a nomear e demitir funcionários públicos, o que significava uma importante arma nas mãos dos políticos regionais para obtenção de votos e troca de favores.

Enfim, as incertezas da organização política e a atuação do próprio governo regencial acabaram por incentivar as disputas entre elites regionais que, por sua vez, levaram às revoltas provinciais.

Datam dessa época a Guerra dos Cabanos (1832-1835), em Pernambuco; a Cabanagem (1835-1840), no Pará; a Sabinada (1837-1838), na Bahia; a Balaiada (1838-1840), no Maranhão e a Farroupilha (1836-1845), no Rio Grande do Sul.

Apesar de serem bastante diferentes entre si quanto ao seu aspecto social e motivacional, em geral, trataram-se de revoltas provinciais contra o governo central.

Com relação ao aspecto econômico, constata-se uma expansão da produção cafeeira, que ainda se encontra predominantemente na região do Vale do Paraíba.

Durante os anos de 1831 e 1840, o café ocupou o primeiro lugar entre os produtos exportados, representando 43,8% das exportações brasileiras. Por sua vez, o açúcar ocupou o segundo lugar, com 24,0%, e, em terceiro, o algodão, com 10,8% das exportações⁴³.

O golpe da maioria, em 1840, foi dado com o objetivo de se acabar com a principal fonte de instabilidade política do período regencial, ou seja, a crise de autoridade do governo central diante das elites provinciais.

Subjacentes a esta crise encontravam-se o processo de independência e a unidade do território nacional ainda não consolidados. Diante disso, o Segundo Reinado (1840-1889) concentrou seus esforços no processo de centralização política e de fortalecimento da figura do Imperador.

No plano institucional, o Ato Adicional de 1840 colocou as câmaras municipais sob o controle exclusivo das Assembléias Provinciais, o que contribuiu para o fortalecimento das províncias diante do governo central.

Esta alteração objetivava a formação da base de apoio do Império, que compreendeu os grandes comerciantes e proprietários rurais, com destaque para os produtores de café fluminenses.

Outra importante mudança institucional foi a reforma da Guarda Nacional, que passou a ter os seus representantes oficialmente nomeados pelo governo central ou pelos presidentes de província.

A Guarda Nacional passaria a ser responsável pela manutenção da ordem e defesa dos grupos dominantes em nível local. Além disso, foram criados nos municípios os cargos de delegado e subdelegado, que passaram a exercer as funções dos antigos juizes de paz e de juizes de causas criminais. Sua nomeação era competência do presidente de província, que ampliou, assim, a sua influência na política local.

Em termos populacionais, o país registrou um grande aumento no número de seus habitantes durante o Segundo Reinado, uma vez que, em 1819, o cálculo da população

⁴³ Valores extraídos de Boris Fausto, 2000, pg.191.

girava em torno de 4,6 milhões de pessoas, passando, em 1872, para 9,93 milhões e, em 1890, para 14,333 milhões de habitantes.

Ainda com relação ao censo de 1872, a província de Minas Gerais continuava a ser a mais populosa do país, com cerca de 2,1 milhões de habitantes. Em segundo lugar, vinha a Bahia, com 1,38 milhões de pessoas e o terceiro lugar era ocupado por Pernambuco e São Paulo, ambas com população em torno de 840 mil pessoas.

Em 1890, a cidade o Rio de Janeiro, com seus 522 mil habitantes, surgia como o único grande centro urbano do país, ao passo que o município de São Paulo ocupava o quinto lugar, com seus 65 mil habitantes, porém, com altas taxas de crescimento anual entre 1872 e 1890⁴⁴.

No plano do desenvolvimento econômico, constata-se que o complexo cafeeiro foi o responsável pelo deslocamento do eixo econômico para o Centro-Sul e pela sua consolidação como o principal centro dinâmico do país.

No início do Segundo Reinado, configurava-se a constituição de dois grupos distintos de produtores de café: os do Vale do Paraíba, ligados ao sistema escravista, e os do Oeste Paulista, que se tornaram, posteriormente, a burguesia do café.

O ano de 1850 marca o início da modernização da produção cafeeira. Nessa época, constata-se a expansão da cafeicultura, inicialmente, para a região de Campinas e, em seguida, para as regiões Ribeirão Preto, Bauru e Barretos⁴⁵.

Essa expansão cafeeira para o oeste paulista ocorreu em moldes produtivos modernos, ou seja, foi introduzido o emprego de novas máquinas, como o arado; a mão-de-obra escrava foi substituída pela dos imigrantes; assistiu-se a um desenvolvimento do sistema de transportes, com a expansão das linhas férreas para o escoamento do café; e registrou-se um desenvolvimento interno dos núcleos urbanos com a criação de várias atividades complementares à produção cafeeira.

Assim, a expansão da produção cafeeira para a região de Campinas e para a porção oeste do território paulista representou o início da acumulação de capitais em São

⁴⁴ Dados retirados de Boris Fausto, 2000, pg. 236.

⁴⁵ Ressalta-se a importância da Lei de Terras, de 1850, que incentivou à ocupação do território através de grandes propriedades.

Paulo, que vai financiar, posteriormente, o desenvolvimento industrial concentrado na sua porção leste.

Além disso, essa fase de alastramento da cafeicultura pelo interior contribuiu para a constituição de uma ampla rede de municípios, permeada pelas diferentes linhas férreas construídas neste período.

Além do estado de São Paulo, registra-se uma fase de grande desenvolvimento na região Amazônica, com o crescimento da extração da borracha.

A época auge de produção do produto foi o período entre 1881 e 1890, contribuindo para a formação de um centro econômico regional no Norte, com o desenvolvimento das cidades de Belém e Manaus.

Ainda no plano nacional, verifica-se a consolidação das províncias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul como áreas produtoras para o mercado interno.

Passemos agora a analisar como esses três momentos políticos se refletiram no processo de criação de novos municípios no período imperial.

Primeiramente, serão averiguadas as principais repercussões de cada fase do Império no processo emancipatório municipal no plano nacional, a partir da observação dos dados referentes às diferentes regiões do país, ilustrados na Tabela 3.2:

TABELA 3.2: Número de municípios criados no Brasil, durante o Império

Regiões e Estados do país	Três fases do Império			
	Primeiro Reinado (1822-1830)	Período Regencial (1831-1839)	Segundo Reinado (1840-1889)	Total
Norte	0	4	17	21
Amazonas	0	2	9	11
Amapá	0	0	1	1
Pará	0	2	7	9
Nordeste	1	57	205	263
Alagoas	0	6	15	21
Bahia	0	14	46	60
Ceará	1	2	30	33
Maranhão	0	7	20	27
Paraíba	0	7	14	21
Pernambuco	0	4	38	42
Piauí	0	3	9	12
Rio Grande do Norte	0	3	18	21
Sergipe	0	11	15	26
Sudeste	1	33	176	210
Espírito Santo	0	2	5	7
Minas Gerais	0	17	81	98
Rio de Janeiro	1	7	13	21
São Paulo	0	7	77	84
Sul	2	8	65	75
Paraná	0	0	12	12
Rio Grande do Sul	2	6	41	49
Santa Catarina	0	2	12	14
Centro-Oeste	0	9	19	28
Goiás	0	7	14	21
Mato Grosso	0	2	2	4
Mato Grosso do Sul	0	0	3	3
Brasil	4	111	482	597

Fonte de dados: IBGE, *Cidades e Vilas*, 1998.

Primeiramente, considerando o total de municípios criados em todo o período imperial, constata-se que as regiões em que mais surgiram municípios foram as seguintes: Nordeste, com destaque para os estados da Bahia e Pernambuco; Sudeste, com destaque para os estados de Minas Gerais e São Paulo e, num distante terceiro lugar, o Sul, com destaque para o Rio Grande do Sul.

Isso significa que, com exceção, do Rio Grande do Sul, a ocorrência de criação de municípios foi maior naqueles estados que se situavam entre os cinco mais populosos desde o final da Colônia e que concentravam as principais atividades econômicas do país: a produção açucareira e a produção cafeeira⁴⁶.

⁴⁶ O objetivo de se apresentar essa tabela com os dados do processo emancipatório em todo país, durante o período imperial, é o de apenas obter algumas informações gerais para melhor compreender o desempenho

Considerando, agora, os números nacionais divididos pelas três fases do período imperial, constata-se que o Primeiro Reinado foi a fase em que menos se criou municípios⁴⁷.

Uma hipótese causal para isso poderia residir no próprio caráter conturbado deste momento, quando D. Pedro I precisou concentrar seus esforços para o fortalecimento da sua autoridade e consolidação do processo de Independência, o que favoreceu para que as questões municipais não se tornassem prioridades no seu governo⁴⁸.

Além disso, a crise advinda da questão Cisplatina e da queda no preço dos produtos exportáveis podem ter contribuído para que o clima não fosse propício para o surgimento de novos municípios.

Por sua vez, o Segundo Reinado registrou, em termos absolutos, o maior número de municípios criados, comparativamente com as outras duas fases.

Porém, quando se considera o fenômeno em termos proporcionais, constata-se que, durante a Regência, o processo de surgimento de novos municípios foi mais intenso, numa média de 13 municípios criados por ano, ao passo que, o Segundo Reinado apresentou uma média anual de 9 municípios.

Essa observação é bastante sugestiva quando se considera que a Regência foi um período conturbado, marcado pela incompatibilidade entre o governo central e o governo provincial, inclusive com a ocorrência de revoltas em várias províncias.

Em termos regionais, o Nordeste é onde se verifica a maior incidência de emancipação municipal, tanto no período regencial como no Segundo Reinado.

Entre os estados nordestinos, a Bahia situa-se em primeiro lugar, nos dois momentos, em quantidade de municípios criados. Durante o Segundo Reinado, Pernambuco assume o segundo lugar no processo de criação de municípios, seguido por Ceará e Maranhão.

do estado de São Paulo nesse período. Por isso, não se pretende esgotar as observações que a quantidade de dados contida na tabela permitira, restringindo-se apenas às observações mais gerais.

⁴⁷ Os quatro municípios criados durante o Primeiro Reinado foram: Itapipoca, no Ceará; Valença, no Rio de Janeiro; e Pelotas e Piratini, no Rio Grande do Sul.

⁴⁸ Esta hipótese constitui-se numa explicação plausível para esse fenômeno, desprovida de uma análise mais aprofundada sobre os municípios envolvidos. Porém, não há espaço e nem se constitui o objetivo desta pesquisa o estudo da emancipação destes municípios.

Diante disso, pode-se concluir que a ocorrência de revoltas provinciais não atuou como um fator restritivo para o surgimento de novos municípios⁴⁹.

Este argumento é corroborado quando se considera, principalmente, o Rio Grande do Sul, onde a Farroupilha perdurou durante os anos entre 1835 e 1846, e o estado registrou, durante o Segundo Reinado, o surgimento de 41 novos municípios, sendo o quarto estado em número de municípios criados.

Considerando-se apenas o Segundo Reinado, constata-se que os estados com maior quantidade de municípios criados são Minas Gerais e São Paulo, com 81 e 77 municípios, respectivamente; Bahia e Pernambuco, com 46 e 38 municípios, respectivamente; e, isolado na região Sul, o estado do Rio Grande do Sul, com 41 novos municípios.

Verifica-se aqui a configuração de uma situação semelhante à do balanço geral do período imperial. Ou seja, o processo de criação de municípios foi mais intenso nos estados que se concentrava as principais atividades econômicas do país: em São Paulo, centro da produção do café, e na Bahia e Pernambuco, centro da produção do açúcar.

Ressalta-se ainda a consolidação dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul como importantes produtores para o mercado interno.

Assim, as conclusões gerais que se podem fazer a partir das principais características do processo de surgimento de novos municípios durante o Império são as seguintes:

- 1) As revoltas provinciais, que representam uma instabilidade política temporária, não atuaram como fator inibidor do processo de criação de municípios. Pelo contrário, na grande maioria dos casos, os estados em que ocorreram essas revoltas foram aqueles que apresentaram maior desempenho dentro da sua respectiva região. A partir disso, pode-se afirmar que, pelo menos, já durante a Regência, o processo de criação de municípios constituía-se competência do governo estadual;
- 2) Apesar de todas as transformações na ordem política e institucional, realizadas pelo Império, continuou prevalecendo neste período a lógica da expansão demográfica e

⁴⁹ Relembrando que as revoltas provinciais ocorreram nos seguintes estados: Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará e Rio Grande do Sul.

do desenvolvimento econômico no processo de surgimento de municípios. É claro que os fatores relacionados o arranjo político-institucional também atuaram na determinação do processo, porém, em menor grau.

Feitas as considerações sobre o processo de emancipação municipal no plano nacional, durante o período imperial, passemos à análise desse fenômeno no território paulista. Os dados da Tabela 3.3 ilustram a dinâmica desse processo:

TABELA 3.3: Número de municípios criados no estado de São Paulo, durante o Império

Regiões Administrativas	Três fases do Império			Total
	Primeiro Reinado (1822-1830)	Período Regencial (1831-1839)	Segundo Reinado (1840-1889)	
Barretos	0	0	1	1
Bauru	0	0	3	3
Campinas	0	1	25	26
Central	0	1	3	4
Franca	0	1	3	4
Marília	0	0	2	2
RMSP	0	1	5	6
Registro	0	0	1	1
Ribeirão Preto	0	0	5	5
São José dos Campos	0	2	11	13
Sorocaba	0	1	18	19
Total	0	7	77	84

Fonte de dados: IBGE, *Cidades e Vilas*, 1998.

Comparando as regiões administrativas envolvidas nas emancipações municipais ocorridas durante o Império com as regiões envolvidas no processo emancipatório no período colonial, constata-se que houve uma expansão de novos municípios da área litorânea do estado e da sua porção mais a leste (São Paulo, São José dos Campos, Sorocaba e Campinas) para a região central (Marília, Bauru e Central), seguindo em direção ao noroeste do estado (Ribeirão Preto e Barretos).

Isso significa que o processo de surgimento de municípios seguiu a mesma trajetória percorrida pela expansão da produção cafeeira no interior paulista.

Considerando a distribuição dos municípios surgidos nas duas últimas fases do Império, é possível identificar uma relação entre o processo emancipatório e as duas etapas distintas na expansão da produção cafeeira.

Entre 1831 e 1839, a criação de municípios se concentrou das regiões de ocupação mais antiga do estado (ou seja, na porção leste). Nesse período, o café se concentrava na

região do Vale do Paraíba e, já ao final da Regência, constata-se a sua expansão em direção ao antigo oeste paulista (região de Campinas).

Iniciado o Segundo Reinado, verifica-se uma concentração maior da cafeicultura na região de Campinas. A partir de 1850, inicia-se a modernização capitalista da produção cafeeira e, junto com ela, a expansão da cafeicultura para as regiões central e noroeste do estado.

A grande maioria dos municípios criados nesse período era uma simples povoação que se desenvolveu, principalmente, com a introdução da economia cafeeira em sua região⁵⁰. Com isso, conclui-se que, durante o Império, o surgimento de novos municípios paulistas ocorreu, predominantemente, em função do desenvolvimento econômico de cada região do estado.

O argumento central deste trabalho é a consideração de que o processo de surgimento de novos municípios apresenta três dimensões: a ocupação territorial, o desenvolvimento econômico e o arranjo político-institucional.

Porém, não se pode afirmar a existência de uma relação causal direta entre qualquer uma dessas dimensões e o processo de emancipação municipal. Isto é, nenhum desses fatores, sozinho, causa o surgimento de municípios.

A afirmação que pode ser feita é a de que a atuação conjunta deste três fatores, num determinado contexto, leva ao surgimento de novos municípios.

O que é característico do período colonial e do Império é a predominância dos fatores relacionados à ocupação territorial e ao desenvolvimento econômico no processo de emancipação municipal, numa espécie de efeito cascata, onde o contexto político e histórico privilegia determinadas regiões que, por sua vez, vêem seu desenvolvimento econômico favorecido, o que, por fim, estimula o surgimento de novos municípios.

Assim, constata-se que, durante a Colônia e o Império, o arranjo político-institucional não funciona como fator restritivo do processo de criação de municípios.

⁵⁰ Na maioria dos históricos municipais considerados aqui, a produção cafeeira aparece como um fator decisivo para o desenvolvimento local. Em alguns casos, a data de elevação à categoria de município ocorre numa data posterior à introdução da cafeicultura na localidade. (Foram utilizados aqui os históricos dos seguintes municípios surgidos durante o Império: Ribeirão Preto, Limeira, Araraquara, Santa Cruz do Rio Pardo, Batatais, Barretos, Jaú, Angatuba, Cachoeira Paulista, Cotia e Eldorado).

Está claro que a decisão de se instalar uma administração municipal sempre dependeu, numa última instância, da aquiescência, seja da Coroa, no período colonial, seja do governo central ou provincial, no período imperial. Porém o que definiu, de fato, a criação de novos municípios foram o dinamismo econômico e nível populacional das regiões.

3.2.3 – Primeiro Período Republicano – 1889 a 1985⁵¹

A proclamação da república federativa inaugura uma fase de contínua complexidade e céleres transformações das instituições políticas brasileiras. Em 114 anos de história, o país assistiu à promulgação de seis constituições e uma emenda constitucional.

Estas constituições, por sua vez, desenharam uma trajetória na história política do Brasil caracterizada pela alternância entre períodos de descentralização e de centralização política e administrativa⁵².

Dentre as principais características deste século de história republicana, três devem ser enfatizadas:

- 1) O fortalecimento do governo central no concerto político do país;
- 2) A contínua institucionalização das relações intergovernamentais, principalmente no que se refere à delimitação da competência tributária e de encargos da União e dos Estados – o que permitiu a efetivação do aspecto federativo da república brasileira;
- 3) O gradativo desenvolvimento da esfera municipal de governo que, atuando como um mero apêndice do governo estadual em 1889, se transforma, em 1988, num ente federativo autônomo política, administrativa e financeiramente.

⁵¹ A periodização proposta neste trabalho – primeira fase republicana (1889-1985) e segunda fase republicana (1988 em diante) – foi estabelecida levando-se em conta as diferentes lógicas e as especificidades do processo de criação de municípios no estado de São Paulo. Assim, é possível que essa periodização não tenha sentido no estudo do mesmo processo nos outros estados.

⁵² Para uma discussão do significado do binômio centralização-descentralização na história política do Brasil, ver Kugelmas & Sola (2000).

Assim, a análise do processo de criação de municípios proposta neste trabalho deverá levar em conta essas três características, considerando as especificidades de cada fase constitucional.

Além disso, juntamente com os aspectos institucionais, serão analisados os dados demográficos e indicadores econômicos de cada subperíodo.

Inicialmente, ressalta-se que, dos 645 municípios paulistas, 82,5% foram criados na fase republicana, com destaque para a Segunda República (1946-1964) e para a Primeira República (1889-1930).

Os dados da Tabela 3.4 ilustram a participação de cada período político do país no processo de criação de municípios:

TABELA 3.4: Quantidade de municípios criados no estado de São Paulo, por períodos históricos

	Períodos da História Política do Brasil						Total
	Período Colonial e Império (1532-1889)	Primeira República (1889-1930)	Era Vargas (1930-1945)	Segunda República (1946-1964)	Ditadura Militar (1964-1985)	Pós Constituição de 1988 (1989-1996) ²	
Número de municípios criados no Estado SP	113	131	63	264	1 ¹	73	645
Porcentagem sobre o total de municípios existentes em 2000 (%)	17,5	20,0	9,8	41,0	0,2	11,4	100,0
Média do número de municípios criados em cada ano	0,31	3,19	4,2	14,6	0,04	10,4	1,4

Fonte de dados: IBGE – *Cidades e Vilas.*, 1998.

¹ O processo de criação de municípios no estado de São Paulo durante a ditadura militar foi pouco expressivo. O único município criado nesse período foi Vargem Grande Paulista, na Região Metropolitana de São Paulo, em 1981.

² Este período é considerado até o ano de 1996 porque é quando o processo de emancipação municipal é suspenso pela LC 15/1996, cuja regulamentação encontra-se ainda em tramitação no Congresso.

De acordo com os dados, constata-se o peso da Segunda República no processo de emancipação municipal: do total dos municípios existentes atualmente, cerca de 40% foram criados apenas nesse período.

Em segundo lugar, aparece a Primeira República, respondendo por 20% dos municípios, seguido pelo período Colonial e o Império que, juntos, respondem por 17,5%. Por fim, o quarto lugar é ocupado pelo período posterior à Constituição de 1988, quando foram criados 11,4% dos municípios paulistas.

Porém, ocorre uma ligeira mudança na classificação dos períodos quando se considera a intensidade do processo emancipatório.

Dessa forma, a Segunda República continua ocupando o primeiro lugar, apresentando uma média de 14,6 novos municípios criados a cada ano. O segundo lugar é ocupado pelo período pós-1988, com uma média de criação de municípios de 10,4 ao ano. Em terceiro lugar, vem a Era Vargas, com a média de 4,2 municípios criados por ano e, em quarto, a Primeira República, com uma média de 3,19 novos municípios ao ano.

Assim, considerando os maiores números quanto à intensidade do processo emancipatório, poderia se afirmar a existência de uma forte associação entre períodos democráticos/descentralização política e intenso processo de criação de municípios.

Porém, quando se consideram os últimos colocados nessa classificação, constata-se que a Era Vargas – período de centralização política e administrativa – apresentou um processo de criação de municípios mais intenso que o da Primeira República, período de maior descentralização política.

Com isso, confirma-se que, para entender o fenômeno emancipatório, não se pode simplesmente estabelecer uma relação direta entre períodos de descentralização política e uma intensa proliferação de municípios.

Além do contexto político e dos arranjos institucionais, os aspectos demográficos e econômicos são outros fatores que atuam na determinação do processo de emancipação municipal.

Daqui em diante, passaremos a analisar o processo de criação de municípios no estado de São Paulo durante o *Primeiro Período Republicano* – que se inicia em 1889, com a proclamação da república, e termina em 1985, com o fim da ditadura militar e início da fase de transição⁵³.

⁵³ A opção pela abordagem conjunta de distintos contextos num mesmo período deve-se ao próprio argumento defendido neste trabalho, que considera que a lógica no processo de criação de municípios no

Para tanto, algumas observações preliminares sobre cada contexto constitucional fazem-se necessárias.

I – PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930)⁵⁴

Entre as políticas econômicas adotadas durante esse período, duas são de grande importância para a ocupação e desenvolvimento do território paulista:

- 1) As políticas de valorização do café, que estimularam a expansão da produção cafeeira para a Região Central e Novo Oeste Paulista (Bauru e Ribeirão Preto) e para o Oeste Pioneiro (Barretos, Marília e São José do Rio Preto);
- 2) As políticas que visavam a interiorização do país, através da expansão das estradas de ferro. Esta expansão ferroviária, de um lado, decorreu da própria expansão da cafeicultura – principal eixo da economia neste período – e, por outro, facilitou o acesso populacional a áreas longínquas do território paulista.

Paralela à expansão do café, São Paulo assistiu a uma importante diversificação da sua agricultura⁵⁵.

Diante da grande movimentação de populações para áreas desabitadas, tornou-se necessário o desenvolvimento de uma agricultura de subsistência para atender a essa

estado de São Paulo não varia conforme as diferentes fases constitucionais. Ou seja, durante todo o primeiro período republicano constata-se a tridimensionalidade do fenômeno emancipatório, porém com a predominância da atuação dos aspectos demográfico e econômico, sendo que o aspecto político-institucional aparece em segundo plano. Essa lógica sofrerá mudanças após a Constituição de 1988 – o que será discutido no próximo capítulo.

⁵⁴ Não se pretende fazer uma descrição extensa de cada período da história política do país. Pretende-se, apenas, levantar alguns aspectos de cada período que sejam relevantes para a discussão sobre a emancipação municipal no estado de São Paulo.

⁵⁵ É importante ressaltar que, no final do século XIX, o estado de São Paulo importava produtos alimentícios de outros estados. Já por volta da Primeira Guerra Mundial, São Paulo torna-se auto-suficiente, começando até a exportar alimentos para os demais estados.

nova demanda⁵⁶. Além disso, a plantação de algodão e a pecuária são outras atividades aliadas à interiorização da ocupação.

Constata-se também uma crescente implantação da indústria, tendo como principais ramos o têxtil, o alimentício e o vestuário. No estado de São Paulo, registra-se uma concentração industrial na capital paulista.

Os dados da Tabela 3.5 ilustram a importância industrial adquirida por São Paulo nos primeiros decênios do século XX:

TABELA 3.5: Distribuição do valor da produção industrial em três estados, durante a Primeira República

Estados	1907 (%)	1920 (%)
Distrito Federal	33,2	20,8
São Paulo	16,6	31,5
Rio Grande do Sul	14,9	11,0

Fonte de dados: Boris Fausto, 2000, pg.288.

Apesar da constatação de uma crescente industrialização no país, o setor primário continuou concentrando o maior contingente de trabalhadores, durante a maior parte do período da Primeira República. Os dados da Tabela 3.6 ilustram essa situação:

TABELA 3.6: Evolução da concentração da mão-de-obra, por setores de atividade econômica

Setores	1872 (%)	1920 (%)
Agrícola	80,0	69,7
Indústria	7,0	13,8
Serviços	13,0	16,5

Fonte de dados: Boris Fausto, 2000, pg.237 e 282.

No plano institucional, constata-se que o principal interesse da Constituição Federal de 1891 reside na efetivação de um Estado federativo no Brasil, enfatizando a relação entre a União e os Estados. Neste contexto, os municípios ocupam um espaço bastante reduzido, atuando como um apêndice do governo estadual.

⁵⁶ A base econômica de alguns municípios que se emanciparam nesse período não estava diretamente ligada à plantação de café, mas sim a uma diversificação agrícola com vistas para o mercado interno e imediato.

O regime municipal era de competência do legislativo estadual, que elaborava a lei de organização municipal, válida para todos os municípios. Textualmente, estava assegurada a autonomia municipal.

Vale ressaltar dois pontos importantes:

- 1) O sufrágio era limitado, estando excluídos, principalmente, as mulheres, os analfabetos e os mendigos;
- 2) Os vereadores eram eleitos por voto direto e estes, por sua vez, escolhiam o prefeito, o qual, muitas vezes, era escolhido no interior da própria vereança⁵⁷.

Isso significa que, além da baixa participação popular nas três esferas de governo, não se verifica, no plano local, a independência na forma de constituição dos poderes⁵⁸ – o que não ocorre no plano estadual, onde o legislativo e o executivo são eleitos em eleições separadas e pelo voto direto.

Quando se considera o histórico dos municípios surgidos durante a Primeira República⁵⁹, constata-se a grande importância da expansão das estradas de ferro para a ocupação do território paulista, principalmente na sua porção oeste.

Em regiões como a de Araçatuba, Bauru, Franca, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto verifica-se que a expansão das estradas de ferro estimulou o surgimento de vários núcleos de povoamento ao longo das linhas férreas, estimuladas pelo desenvolvimento de diversas atividades econômicas.

Entre essas atividades, encontram-se o plantio de café, a agricultura de subsistência, a criação de centros de abastecimentos, a pecuária, pontos de escoamentos de café e estações que serviam de postos de manutenção da ferrovia.

⁵⁷ Ver Quadro comparativo no Anexo 1, página 217.

⁵⁸ As eleições municipais nesse período refletem uma característica importante do governo municipal bastante discutida por Nunes Leal, na sua clássica obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, onde o autor enfatiza os mecanismos através dos quais os chefes ou grupos locais controlavam a máquina administrativa municipal. As eleições municipais são elementos importantes para se compreender o significado do processo de criação de municípios em qualquer período que se pretenda estudar.

⁵⁹ Para a elaboração desta parte do texto, foram considerados os históricos dos seguintes municípios surgidos entre 1889 e 1930: Araçatuba, Olímpia, Piratininga, Borborema, Americana, Vargem Grande do Sul, Assis, Presidente Prudente, Brodósqui, Catanduva, Nova Granada, Novo Horizonte, Potirendaba, Uchoa, Taquarituba e Porangaba.

Em regiões como Campinas, Ribeirão Preto e Sorocaba – áreas de ocupação mais antiga do que as anteriores – a expansão das ferrovias acompanhou as fazendas de café, sendo que algumas delas se tornaram municípios.

Além disso, nas regiões Central e de Sorocaba registra-se também desenvolvimento de uma agricultura de subsistência e da pecuária. Ressalta-se, por fim, que alguns municípios localizados na região de Sorocaba têm sua origem associada aos pontos de parada de viajantes e tropeiros.

A partir dos dados da Tabela 3.7 é possível avaliar a intensidade do surgimento de municípios durante a Primeira República:

TABELA 3.7: Quantidade de municípios paulistas, por Regiões Administrativas (1900-1930)

Regiões	1900	1910	1920	1930	Incremento Relativo (%)	Quantidade de municípios criados entre 1900-1930
Araçatuba	0	0	1	6	-*	6
Baixada Santista	3	3	3	3	0	0
Barretos	2	2	5	8	300	6
Bauru	9	9	15	21	134	12
Campinas	39	39	39	44	13	5
Central	12	12	12	14	17	2
Franca	6	6	7	10	68	4
Marília	3	3	9	18	500	15
Pres. Prudente	0	0	0	3	-*	3
Registro	3	3	3	4	35	1
Ribeirão Preto	10	10	14	15	50	5
RMSP	11	11	11	11	0	0
S. J. Rio Preto	1	1	6	20	1900	19
S. J. Campos	30	30	31	31	4	1
Sorocaba	36	36	40	40	12	4
Estado de São Paulo	165	165	196	248	50	83

Fonte de dados brutos: IBGE, *Cidades e Vilas* (1998) e Fundação Seade

* Não foi calculada a taxa de incremento de Araçatuba e Presidente Prudente por que essas regiões não possuíam municípios em 1900.

Com base nos dados anteriores, constata-se que os maiores índices de incremento municipal encontram-se nas regiões de Ribeirão Preto, Franca, Bauru, Barretos, Marília e São José do Rio Preto, com destaque para essa última, que registrou um incremento 38 vezes maior do que a média estadual.

Acrescentando-se as regiões de Araçatuba e de Presidente Prudente, que não possuíam municípios nos primeiros decênios do século XX, conclui-se que os maiores

incrementos municipais situam-se nas áreas em que foi mais intensa a expansão da cafeicultura e das estradas de ferro – confirmando-se a importância desses dois fatores para a ocupação populacional da porção oeste do território paulista durante a Primeira República.

Os dados populacionais da Tabela 3.8 complementam esse argumento:

TABELA 3.8: População paulista, dividida por Regiões Administrativas (1900-1940)⁶⁰

Regiões	1900	1920	1940	Incremento relativo período 1900-1940 (%)
Araçatuba	0	43.871	257.771	490**
B. Santista	50.389	114.472	201.279	300
Barretos	14.759	142.492	202.152	1.270
Bauru	67.793	287.345	548.380	710
Campinas	466.066	1.027.645	997.945	114
Central	161.969	301.030	331.388	104
Franca	42.760	184.565	238.564	458
Marília	7.052	105.599	523.978	7.330
Pres. Prudente	0	0	216.500	-
Registro	8.265	60.575	73.353	787
Ribeirão Preto	156.919	339.279	304.203	94
RMSP	302.787	702.248	1.568.045	418
Cidade de São Paulo	239.820	579.033	1.326.261	453
S. J. Rio Preto	0	203.778	558.215	174**
S. J. Campos	293.282	428.234	392.529	34
Sorocaba	208.142	581.965	693.629	233
Municípios não especificados*	502.096	-	72.385	-
Estado de São Paulo	2.282.279	4.523.098	7.180.316	215

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Os números enquadrados nesta categoria referem-se à contagem da população sem a especificação do município de residência onde o evento ocorreu. É o que contribuiu para que a contagem da população total do estado não correspondesse com a soma da população dos municípios, sendo o valor deste último inferior ao valor calculado para o total do estado. Vale ressaltar que para o ano de 1920 não foi registrado o evento nesta categoria por que, segundo os dados do Seade, o cálculo populacional para o estado é inferior à soma da população de cada município – diante disso, optou-se por considerar para o total do estado o maior valor.

** O incremento relativo das regiões de Araçatuba e São José do Rio Preto foi calculada considerando os dados de 1920 e 1940.

⁶⁰ Algumas observações a respeito da tabela fazem-se necessárias. De acordo com a Fundação Seade, até o censo de 1960, as estatísticas eram feitas manualmente e referem-se ao “município de ocorrência”. Tal situação deve-se às dificuldades existentes na época para o registro dos eventos segundo o “município de residência”, o que contribuiu para que o total da população do estado não correspondesse necessariamente com a soma da população dos municípios. Porém, essa situação muda a partir de 1970, com a informatização dos trabalhos censitários, que tornou possível a elaboração dos eventos a partir do local de residência dos indivíduos. Ressalta-se, aqui, a distinção entre *evento por ocorrência* e *evento por residência*: o primeiro refere-se a dados apresentados “segundo a unidade geográfica em que o evento ocorreu”, e o segundo refere-se aos dados apresentados “segundo a unidade geográfica em que a pessoa envolvida no fato residia”. Essa distinção é o que permite explicar por que a região de São José do Rio Preto, apesar de, em 1900, já possuir 1 município, não dispõe dos dados populacionais correspondentes. Ou seja, a população desta região entrava no cômputo geral do estado, mas não era apresentado segundo o local de residência onde o evento ocorreu. Um problema similar ocorre nas regiões de Araçatuba e Presidente Prudente.

A partir dos dados da tabela anterior, constata-se que as regiões com taxas de incremento populacional acima da média estadual são, na maioria, aquelas em que também se registrou um maior incremento municipal: Marília, Araçatuba, Barretos, Bauru, Franca.

No caso da RMSP, Baixada Santista e Registro, constata-se que o elevado aumento da população não resultou num aumento no número de municípios, mas sim no início de um adensamento populacional, característica, principalmente, das duas primeiras regiões.

A associação entre o desenvolvimento econômico desse período, a expansão populacional e a quantidade de municípios criados em cada região do estado ganha mais relevância quando se consideram os critérios para a criação de municípios, determinados pela Constituição Estadual de 1891: “Art.52. *A atual divisão territorial do Estado em municípios não pode ser alterada de modo a reduzir qualquer deles a menos de cinqüenta quilômetros quadrados e dez mil habitantes*”⁶¹.

Isso permite deduzir que o processo de emancipação municipal neste momento está diretamente relacionado com uma determinada pressão populacional⁶². Esse aumento populacional, por sua vez, pode ter a sua causa relacionada com o desenvolvimento econômico de áreas, que se transformam em pólos de atração.

Assim, finalizamos esse período afirmando que o processo de criação de municípios na Primeira República está diretamente relacionado com a expansão da ferrovia e da cafeicultura para o oeste e noroeste do estado de São Paulo, favorecendo uma gradual ocupação territorial, evidenciada pelo intenso processo de surgimento de novos municípios.

Com isso, conclui-se que, das três dimensões do fenômeno emancipatório, os que prevaleceram nesse período foram as dimensões demográfica e econômica.

⁶¹ Nas reformas constitucionais de 1905, 1908, 1911 e 1929 foi mantido apenas o critério populacional, que exigia que um novo município possuísse no mínimo dez mil habitantes. [Ver Anexo 1]

⁶² É importante ressaltar que, apesar do critério populacional, em muitos históricos de municípios surgidos nesse período constatou-se uma população inferior à exigida. Considerando as dificuldades técnicas e metodológicas na realização dos recenseamentos até 1970, é possível que a incongruência entre as exigências para a emancipação municipal e os casos concretos deve-se, por um lado, à conveniente

II – ERA VARGAS (1930-1945)

O Estado getulista é caracterizado por um crescente processo de industrialização, marcado por uma política de substituição das importações pela produção interna e desenvolvimento de uma indústria de base.

Os dados da Tabela 3.9 ilustram o crescimento da participação da indústria no valor da produção total do país:

TABELA 3.9: Participação dos setores da atividade econômica no valor da produção total do país

Setores	1920 (%)	1940 (%)
Agricultura	79,0	57,0
Indústria	21,0	43,0

Fonte de dados: Boris Fausto, 2000, pg.392.

Em vinte anos, os principais ramos da indústria desse período – as indústrias de base⁶³ e as indústrias químicas e farmacêuticas – tiveram um elevado aumento em seu valor adicionado.

Por sua vez, as indústrias tradicionais⁶⁴, mesmo com a diminuição na sua participação relativa, continuavam detendo, em 1940, a maior parte do valor adicionado da indústria. Isso tudo denota uma diversificação da indústria brasileira nesse momento.

Por fim, vale ressaltar que, a partir de 1930, registra-se no estado de São Paulo uma concentração de plantas industriais na capital e no seu entorno imediato – região do ABC.

Com relação à agricultura, três pontos são característicos do período Vargas:

- 1) A concentração da política do café nas mãos do governo federal – a qual se encontrava sob o controle do governo estadual paulista desde os anos 20;
- 2) Expansão das plantações de algodão a partir da crise de 1929, que afetou a produção cafeeira;
- 3) Crescente importância da produção agrícola para o mercado interno.

flexibilidade no cumprimento das regras por parte dos grupos locais e, por outro, às próprias dificuldades dos institutos oficiais em apresentar censos desagregados por local de residência.

⁶³ Ramo que inclui os seguintes segmentos: metalurgia, mecânica, material elétrico e material de transporte.

⁶⁴ Principalmente os segmentos: têxtil, vestuários, calçados, alimentos, bebidas, fumo e mobiliário.

Ao longo do governo getulista, o café apresentou declínio gradual nas suas exportações, porém mantendo-se sempre em primeiro lugar entre os produtos exportáveis, sendo seguido pelo algodão, cujas lavouras foram substituindo, aos poucos, as cafeeiras.

Por fim, a expansão da produção de gêneros alimentícios ganhou espaço nas fazendas paulistas, fortemente impulsionada pelos vários núcleos de colonização espalhados pelo interior do estado.

No âmbito institucional, constata-se na Constituição Federal de 1934 uma maior complexidade no que se refere à organização federal, onde as competências da União e dos Estados são descritas mais minuciosamente.

Por sua vez, a esfera municipal ganha um espaço mais significativo no texto constitucional, sendo discriminados, de forma mais explícita, os elementos políticos, financeiros e administrativos que asseguram a sua autonomia⁶⁵. Porém, a organização municipal continua sendo de competência da Assembléia Legislativa de cada estado.

A Carta de 1934 traz inovações em seu conteúdo uma vez que começa a incluir temas que abordam a família, a educação e a cultura, a segurança nacional e os funcionários públicos – os quais estavam ausentes na constituição anterior. Outra ordem de mudança empreendida por esta Carta expressa-se pela extensão do direito de voto às mulheres.

Assim, o que esses fatores indicam é o interesse no rompimento com a ordem anterior, através de instrumentos institucionais que visavam, por um lado, uma maior proximidade do Estado com a sociedade e, por outro, a inclusão de novos atores no cenário político brasileiro⁶⁶.

⁶⁵ Vale ressaltar que no aspecto político não houve uma mudança significativa quando comparado com o momento anterior, pois o prefeito continuou sendo escolhido através do voto indireto, pelos vereadores. As únicas exceções feitas eram com relação à capital do Estado e às estâncias hidrominerais, onde o prefeito era nomeado pelos governadores de Estado. Assim, os avanços mais significativos no âmbito do governo municipal residem nos seus aspectos financeiros e administrativos.

⁶⁶ É importante salientar os limites dessa inclusão, uma vez que os analfabetos e os mendigos continuaram excluídos do direito de voto. Essa observação torna-se mais relevante quando se considera o índice de analfabetismo do período que passou de quase 70%, em 1920, para aproximadamente 56%, em 1940. Apesar da importante redução no índice, mais da metade da população brasileira estava excluída do direito de voto no início da década de 40. [Dados retirados de Boris Fausto, 2000, pg. 393]

Por sua vez, a Constituição de 1937 traduz a centralização política empreendida pelo Estado Novo. As principais mudanças referem-se à eletividade do executivo e legislativo nos três níveis de governo.

Assim, os deputados federais passam a ser eleitos pelo voto indireto e o Conselho Federal – que substituiu o antigo Senado – passa a ser de nomeação do Presidente da República.

O Presidente da República passa a nomear também os governadores dos Estados que, por sua vez, nomeiam os prefeitos dos municípios. As únicas eleições por sufrágio direto mantidas pelo Estado Novo são para vereadores das Câmaras municipais e deputados estaduais.

Com relação ao governo municipal, a passagem da Constituição de 1934 para a de 1937 representou um retrocesso com relação à sua autonomia.

Além do fim da eletividade do cargo de prefeito, os municípios sofreram perdas financeiras em dois aspectos: 1) Os municípios deixaram de arrecadar o imposto sobre imóveis rurais, que se tornou de competência estadual; e 2) Verifica-se uma redução nas transferências estaduais para os municípios, quando comparada com a constituição anterior.

Apesar do relativo enfraquecimento da esfera municipal, principalmente a partir de 1937, a Era Vargas registrou uma intensidade mediana no processo de criação de municípios⁶⁷, ocupando o terceiro lugar em termos comparativos⁶⁸.

A Tabela 3.10 ilustra o ritmo do processo de emancipação municipal em diferentes fases desse período:

⁶⁷ Ver Tabela 3.4, página 81.

⁶⁸ Enfatizando que o primeiro e o segundo lugares são ocupados pela Segunda República e pelo período pós-Constituição de 1988, respectivamente. O quarto lugar, atrás da Era Vargas, é ocupado pela Primeira República.

TABELA 3.10: Número de municípios paulistas criados durante a Era Vargas (1930-1945)

Regiões	1930-1934	1935-1937	1938-1945	Total do período	Porcentagem sobre o total de municípios existentes em 2000 (%) ⁶⁹
Araçatuba	0	2	6	8	18
Baixada Santista	1	0	0	1	11
Barretos	0	1	1	2	10
Bauru	0	1	1	2	5
Campinas	0	2	3	5	5
Central	0	1	0	1	3
Franca	1	0	2	3	13
Marília	1	0	10	11	21
Pres. Prudente	0	3	5	8	15
Registro	0	0	2	2	14
Ribeirão Preto	0	1	0	1	4
RMSP	0	0	2	2	5
S. J. Rio Preto	0	1	7	8	8
S. J. Campos	0	2	1	3	7
Sorocaba	0	3	3	6	7
Estado de São Paulo	3	17	43	63	9
Média de municípios criados por ano	0,75	8,5	6,1	4,2	-

Fonte de dados brutos: IBGE, *Cidades e Vilas*, 1998.

A partir dos dados anteriores, constata-se que as regiões onde se registram as maiores incidências de novos municípios foram Marília, Araçatuba, Presidente Prudente e São José do Rio Preto – justamente aquelas onde se registrava a existência de extensas áreas ainda não ocupadas e, portanto, aptas a uma expansão populacional.

Nesse momento, apesar de se verificar um declínio da produção cafeeira, com a conseqüente substituição de suas lavouras pelo algodão, a expansão das estradas de ferro e a das plantações de café continuaram desempenhando o papel principal no surgimento de povoações e de municípios, ocorrido no interior do estado, principalmente nas regiões de Araçatuba, Bauru, Campinas, Marília, Presidente Prudente, Sorocaba e São José do Rio Preto⁷⁰.

Além disso, o incremento municipal desse período relaciona-se, em parte, a dois fatores: 1) O aumento da importância da produção de gêneros alimentícios para o mercado interno em diferentes regiões do interior; 2) O programa de colonização,

⁶⁹ Ver Tabela A.1, Anexo 2, página 220.

⁷⁰ A elaboração deste trecho contou com os históricos dos seguintes municípios surgidos durante a Era Vargas: Andradina, Guararapes, Guarujá, Getulina, Guarantã, Pompéia, Vera Cruz, Tupã, Bastos, Cosmópolis, Elias Fausto, Aguaí, Lucélia, Regente Feijó, Miracatu, Registro, São Bernardo do Campo, Votuporanga, Campos do Jordão, Natividade da Serra, Boituva e Iporanga.

colocada em prática desde 1934, com o objetivo de assentar os imigrantes, contribuindo para a criação de municípios em regiões como Marília, Campinas e Registro.

Um dado importante desse período refere-se ao aumento registrado no volume das migrações internas. Os dados da Tabela 3.11 revelam a importância do fenômeno migratório na ocupação do território paulista:

TABELA 3.11: Saldo migratório das Regiões Administrativas do estado de São Paulo (1900-1950)⁷¹

Regiões	Períodos	
	1900-1920	1920-1950
Araçatuba	+ 42.886	+ 356.799
Baixada Santista	+ 62.731	+ 145.593
Barretos	+ 125.034	+ 49.869
Bauru	+ 212.403	+ 193.724
Campinas	+ 533.952	+ 67.483
Central	+ 135.942	- 32.640
Franca	+ 137.969	+ 67.558
Marília	+ 96.901	+ 489.250
Pres. Prudente*	-	+ 289.507
Registro	+ 51.643	+ 29.187
Ribeirão Preto	+ 171.987	- 62.947
RMSP	+ 383.492	+ 1.883.628
Cidade de São Paulo	+ 325.500	+ 1.554.071
S. J. Rio Preto	+ 199.540	+ 381.964
S. J. Campos	+ 130.717	+ 33.485
Sorocaba	+ 363.295	+ 126.104
Estado de São Paulo⁷²	+ 897.341	+ 5.328.997

Fonte de dados brutos: Fundação Seade – Cem Anos de História das Estatísticas Demográficas. Saldo migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais, sem a correção de sub-registros de óbitos e nascimentos.

* A região de Presidente Prudente não apresentava população própria até o Censo de 1920. O saldo migratório dessa região foi calculado considerando os dados populacionais de 1940 e 1950.

De um modo geral, os dados anteriores demonstram uma crescente entrada de migrantes no estado de São Paulo na primeira metade do século XX, com destaque para o período entre 1920-1950, que apresentou um saldo migratório positivo quase seis vezes maior que os vinte anos anteriores.

⁷¹ O saldo migratório foi calculado a partir da seguinte fórmula: $SM = Pt - P0 - SV$ (Onde Pt é igual à população no tempo final; P0 é igual à população no tempo inicial; e SV corresponde ao saldo vegetativo, ou crescimento vegetativo, que é obtido a partir da seguinte subtração: nascimentos vivos – óbitos gerais). A importância da utilização dessa fórmula foi apresentada pelo professor Antonio Benedito Marangone Camargo, da Fundação Seade, numa palestra realizada no NEPO, em setembro de 2001.

⁷² O valor do saldo migratório para o total do estado não coincide com a soma das regiões devido às insuficiências técnicas e metodológicas, principalmente nos primeiros Censos realizados no país. Essas deficiências só vão ser sanadas a partir do Censo de 1970, quando é introduzida a informática no trabalho censitário e se registra a ocorrência do evento por município de residência.

Em termos regionais, constata-se que as regiões que apresentaram um saldo migratório positivo crescente, de um período para outro, foram Araçatuba, Marília, Presidente Prudente, São José do Rio Preto, RMSP e Baixada Santista.

Dentre essas regiões, as quatro primeiras eram áreas de ocupação recente da porção oeste do território estadual, cujo desenvolvimento relacionava-se com as principais expansões agrícolas do período⁷³.

Por sua vez, a RMSP assistiu a um crescente desenvolvimento industrial, acompanhado de um elevado aumento populacional⁷⁴ – esses dois fatores não resultaram num incremento no número de municípios, mas sim numa alta densidade demográfica nesta região.

Por fim, o movimento migratório para a Baixada Santista relaciona-se, principalmente, com as oportunidades de trabalho na região portuária. Além disso, esta porção do litoral paulista representou para muitos migrantes a última etapa da viagem antes de alcançar a capital.

Na Tabela 3.11 ainda são identificados dois grupos de regiões:

- 1) Regiões que apresentaram, de um período para outro, saldo migratório positivo decrescente: Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Registro, São José dos Campos e Sorocaba;
- 2) Regiões que apresentaram saldo migratório positivo no primeiro período e saldo migratório negativo no segundo período: Central e Ribeirão Preto.

Esses dois últimos grupos referem-se a regiões de ocupação mais antiga quando comparadas com o primeiro grupo. Seu desempenho migratório pode ser indicativo de dois fenômenos:

⁷³ Vale ressaltar a importância da fronteira agrícola do Paraná, que atraiu grande contingente de migrantes para o norte paranaense, contribuindo para o aumento populacional das regiões paulistas limítrofes ao estado.

⁷⁴ É importante enfatizar que, a partir de 1930, registra-se um aumento das migrações internas no país. O estado de São Paulo surge como um grande pólo de atração de migrantes, que se dirigiam tanto para as áreas rurais do interior quanto para a capital e litoral.

- 1) Uma mudança no fluxo das correntes migratórias que entraram no estado, que antes se dirigiam, predominantemente, para as áreas mais antigas e que passaram a se direcionar com mais intensidade para as regiões pioneiras;
- 2) Existência de migrações inter-regionais, seja para outras regiões do interior, seja para a capital do estado.

A segunda observação sobre o processo emancipatório durante a Era Vargas⁷⁵ refere-se à intensidade do fenômeno em cada subperíodo.

Assim, considerando o ritmo de criação de municípios, que foi de 4,2 novos municípios ao ano, durante todo o período, constata-se que a intensidade do processo foi relativamente alta tanto na fase de vigência da Constituição de 1934 (cerca de 8,5 municípios por ano) como durante o Estado Novo (cerca de 6,1 municípios por ano).

Em termos institucionais, o grau de autonomia alcançado pelo governo municipal com a Carta de 1934 pode ser considerado um fator de incentivo importante para a criação de municípios nesta fase. Por sua vez, o retrocesso sofrido pela autonomia municipal na Constituição de 1937 não significou, necessariamente, um desestímulo ao processo de criação de municípios.

Com isso, pode-se concluir que, no processo de emancipação municipal durante toda a Era Vargas, a atuação da dimensão político-institucional foi muito importante, porém não foi predominante.

Ainda se verifica, a determinação do processo emancipatório pelas dimensões demográfica e econômica, que definiram, sobremaneira, o perfil das emancipações municipais ocorridas nesse momento.

⁷⁵ Ver Tabela 3.10, página 92.

III – SEGUNDA REPÚBLICA (1946-1964)

A Segunda República é comumente denominada como *Período Democrático*, cujo significado refere-se, essencialmente, ao caráter liberal-democrático da Constituição de 1946.

Além dos avanços político-institucionais, no decorrer do Período Democrático assistiu-se a uma crescente implementação industrial, caracterizada tanto pelo investimento estatal, que se deu no sistema de transportes e energia, como pela atração de investimentos estrangeiros e de multinacionais, expressa pela indústria automobilística concentrada na região do ABC paulista.

Concomitantes a esse desenvolvimento da industrialização, importantes mudanças estruturais ocorreram no país, principalmente a partir de 1950: crescimento populacional, rápida urbanização e intensificação das migrações rural-urbano. Por sua vez, esses fatores tiveram a sua participação no avanço dos movimentos sociais, principalmente a partir de 1960.

No plano institucional, constata-se uma maior complexidade da organização federal presente na Constituição de 1946, expressa por uma descrição mais minuciosa dos tributos e encargos das três esferas de governo.

Além disso, aparecem delineados os repasses da União para Estados e Municípios que, posteriormente, vem a se tornar o FPE e o FPM. Porém, apesar dos avanços verificados em alguns aspectos, a Constituição de 1946 manteve a exclusão dos analfabetos ao direito de voto.

Na constituição paulista de 1947, encontra-se mais desenvolvida a noção de políticas públicas quando comparada com a constituição anterior.

Além disso, constata-se um importante avanço no que se refere à autonomia municipal, que passou a ser garantida pela eletividade direta de prefeitos e vereadores e pelo aumento significativo das receitas municipais. Porém, foi mantida a nomeação de prefeitos pelos governadores de Estado na capital e nas estâncias hidrominerais⁷⁶.

⁷⁶ Ver Quadro A.1, Anexo 1, página 217.

Com relação à criação de municípios, constata-se que a Segunda República é o período em que esse processo ocorreu com maior intensidade, quando foram criados 264 novos municípios, que corresponde a 41% do total dos municípios paulistas existentes em 2000, num ritmo de 14,6 municípios por ano.

A Tabela 3.12 mostra a quantidade de municípios em cada região do estado de São Paulo:

TABELA 3.12: Quantidade de municípios criados na Segunda República, segundo períodos

Regiões Administrativas	Período 1: governo Dutra 1946-1950	Período 2: governo Vargas 1951-1955	Período 3: governo Kubitschek 1956-1960	Período 4: governo Jânio-Jango 1961-1964	Total do período 1946-1964	Porcentagem sobre o total de municípios existentes em 2000 (%)
Araçatuba	4	8	6	4	22	51
Baixada Santista	1	0	2	1	4	45
Barretos	3	2	3	0	8	42
Bauru	5	8	1	0	14	35
Campinas	9	10	4	12	35	38
Central	1	2	2	3	8	30
Franca	4	1	1	4	10	47
Marília	5	2	4	4	15	29
Pres. Prudente	12	13	8	3	36	67
Registro	3	1	1	1	6	42
Ribeirão Preto	1	1	3	1	6	24
RMSP	4	4	10	6	24	61
S. J. Rio Preto	9	10	17	17	53	55
S. J. Campos	1	2	1	1	5	12
Sorocaba	2	2	7	7	18	22
Estado São Paulo	64	66	70	64	264	41
Média de municípios criados por ano	16,0	16,5	17,5	21,3	14,6	-

Fonte de dados brutos: IBGE, *Cidades e Vilas*, 1998.

Primeiramente, a separação da Segunda República em quatro períodos não significa que existam diferenças quanto à autonomia municipal ou a mecanismos institucionais relacionados com o processo de criação de municípios.

Pelo contrário, durante todo o Período Democrático, esses fatores não sofreram mudanças na passagem de um governo a outro⁷⁷. A separação em períodos foi feita

⁷⁷ Durante a vigência da Constituição de 1946, a principal mudança com relação à autonomia municipal ocorreu com a Emenda Constitucional no. 2, de 1958, que determinou a eletividade do prefeito da capital e

apenas com o objetivo de evidenciar o ritmo do processo emancipatório em cada governo presidencial.

Assim, quando se considera a intensidade do processo emancipatório em cada período, constata-se que o ritmo de criação de municípios segue um crescimento linear do início para o final da Segunda República.

Isso faz sentido quando se consideram as principais características da política econômica federal em cada fase.

No primeiro período, o início do governo Dutra é caracterizado por uma orientação liberal, que condenava a intervenção estatal na economia e abolia os controles estabelecidos pelo Estado Novo. Esta fase foi marcada, principalmente, pela livre importação de bens, a qual levou ao esgotamento das divisas do país e contribuindo para o próprio fracasso da política liberal.

Com isso, Dutra muda a orientação de sua política econômica, a partir de 1947, através do estabelecimento de licenças para importações, que favorecia a importação de bens como equipamento, maquinaria e combustíveis e restringia a importações de bens de consumo. Dessa forma, Dutra favoreceu o avanço da industrialização no país.

No segundo período, Vargas adotou uma política de desenvolvimento econômico caracterizada pela participação estatal no processo de industrialização, sendo os investimentos públicos direcionados para os sistemas de transporte e energia.

A política econômica de Kubitschek foi definida pelo Programa de Metas, cujos objetivos abrangiam as áreas de energia, transportes, alimentação, indústria de base, educação e construção de Brasília. Além disso, estava embutida nesse programa a idéia de desenvolvimento regional, com vistas a direcionar os investimentos para outras regiões que, até então, vinham se concentrando na região sudeste.

Apesar dessa tentativa de desconcentração, o estado de São Paulo continuou abrigando o pólo mais dinâmico da indústria, representado pelas multinacionais automobilísticas, cujas plantas se concentraram na região do ABC paulista.

das estâncias hidrominerais. Ou seja, a principal mudança ocorrida nesse momento foi no sentido de ampliar a autonomia municipal.

De um modo geral, a política econômica de JK foi denominada como nacional-desenvolvimentista, pois buscava combinar o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro para promover a industrialização do país.

Vale ressaltar ainda a importância da cafeicultura para a economia paulista durante toda a Segunda República.

Em 1950, o café viveu seu último surto de produção, representando 63,9% das exportações, em contraste com o ano de 1945, quando seu valor ficou em torno de 34,9%⁷⁸.

Porém, apesar do franco declínio do café, as receitas obtidas com a sua exportação continuavam sendo importantes para o financiamento de outros setores econômicos, principalmente a indústria.

Além do café, o interior paulista assistia ao um maior desenvolvimento de sua diversificação agrícola, seja na expansão de lavouras de outros produtos exportáveis, como o algodão, seja na produção de gêneros alimentícios para o mercado interno, entre eles a pecuária.

Para finalizar, o período 1961-1964 é marcado por uma instabilidade política, cujo quadro foi se agravando a cada ano, desde a renúncia de Jânio Quadros, passando pela adoção do parlamentarismo, cujo objetivo era limitar a atuação de Jango e finalizando com o próprio golpe militar, em 1964.

Concomitante a isso, o país assistiu a um crescimento dos movimentos de reivindicação social, tanto nas cidades como no campo.

Essa intensificação dos movimentos sociais relaciona-se com as mudanças estruturais ocorridas no país a partir de 1950, fruto do próprio desenvolvimento econômico em curso no país nos governos anteriores: crescimento populacional, rápida urbanização e intensificação das migrações do tipo rural-urbano.

Assim, constata-se que o ritmo do processo paulista de emancipação municipal acompanhou o desenvolvimento crescente da economia do país, de tal maneira que se pode afirmar que o surto de novos municípios no estado de São Paulo desse período

⁷⁸ A partir de 1950, o café foi gradativamente declinando, deixando de ser o produto exportável mais importante do país. [Dados retirados de Boris Fausto, 2000, pg. 536]

decorre, por um lado, do tipo do desenvolvimento econômico vivenciado pelo estado⁷⁹ e, por outro, pela pressão demográfica resultante desse próprio desenvolvimento.

A Tabela 3.13 ilustra o crescimento populacional durante esse período:

TABELA 3.13: População do estado de São Paulo, dividida por Regiões Administrativas (1950-1970)

Regiões	1950	1960	1970	Incremento Relativo do período (%)
Araçatuba	416.452	482.109	526.289	27
B. Santista	267.387	413.835	649.169	143
Barretos	203.438	232.624	244.557	20
Bauru	507.868	556.636	537.991	6
Campinas	1.153.360	1.531.398	2.071.866	80
Central	288.973	343.274	406.841	41
Franca	263.425	299.191	350.008	33
Marília	620.672	689.612	662.832	7
Pres. Prudente	525.880	685.745	684.033	30
Registro	94.249	104.380	137.167	46
Ribeirão Preto	294.682	383.279	472.263	60
RMSP	2.662.786	4.854.414	8.078.287	203
Cidade de São Paulo	2.198.096	3.781.446	5.885.475	167
S. J. Rio Preto	614.023	840.802	883.988	44
S. J. Campos	477.235	610.559	829.384	74
Sorocaba	739.951	920.379	1.135.338	53
Estado de São Paulo	9.134.423	12.948.237	17.670.013	93

Fonte de dados brutos: Fundação Seade – Cem Anos de História das Estatísticas Demográficas.

De acordo com os dados da tabela anterior, constata-se que as regiões que apresentaram as maiores taxas de crescimento populacional foram a RMSP, Baixada Santista e Campinas. Em contrapartida, as regiões de Bauru e Marília apresentaram as taxas mais baixas.

Contrastando com os dados do movimento migratório registrado no período, verifica-se que o crescimento regional da população está relacionado com o movimento migratório nas diferentes regiões.

A Tabela 3.14 ilustra o saldo migratório registrado durante a Segunda República:

⁷⁹Desenvolvimento baseado principalmente na expansão da industrialização paulista nas áreas urbanas e na

TABELA 3.14: Saldo migratório das Regiões Administrativas do estado de São Paulo (1920-1970)

Regiões	Períodos	
	1920-1950	1950-1970
Araçatuba	+ 356.799	+ 76.265
Baixada Santista	+ 145.593	+ 358.362
Barretos	+ 49.869	+ 26.463
Bauru	+ 193.724	- 4.949
Campinas	+ 67.483	+ 819.762
Central	- 32.640	+ 95.613
Franca	+ 67.558	+ 68.921
Marília	+ 489.250	- 4.997
Pres. Prudente	+ 289.507	+ 106.780
Registro	+ 29.187	+ 34.272
Ribeirão Preto	- 62.947	+ 153.662
RMSP	+ 1.883.628	+ 5.102.603
Cidade de São Paulo	+ 1.554.071	+ 3.458.371
S. J. Rio Preto	+ 381.964	+ 219.952
S. J. Campos	+ 33.485	+ 307.763
Sorocaba	+ 126.104	+ 334.786
Estado de São Paulo	+ 5.328.997	+ 7.691.216

Fonte de dados brutos: Fundação Seade – Cem Anos de História das Estatísticas Demográficas. Saldo migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais, sem a correção de sub-registros de óbitos e nascimentos.

De um modo geral, o estado de São Paulo continuou recebendo grande quantidade de populações no período de 1950-1970, com destaque para a RMSP, que concentrou cerca de 65% desses migrantes.

Porém, várias regiões apresentaram desempenho distinto do movimento migratório geral do estado. Na Tabela 3.14, são identificados quatro grupos de regiões:

- 1) Regiões com saldo migratório positivo crescente: RMSP, Baixada Santista, Registro, São José dos Campos, Campinas, Sorocaba e Franca;
- 2) Regiões com saldo migratório positivo decrescente: Araçatuba, Barretos, Presidente Prudente e São José do Rio Preto;
- 3) Regiões que perderam populações no primeiro momento e voltaram a ganhar no segundo: Central e Ribeirão Preto.
- 4) Regiões que ganharam populações no primeiro momento e começaram a perder no segundo: Bauru e Marília.

Retomando os dados da Tabela 3.12 (pg.97), constata-se que, para nove regiões, a Segunda República foi o período em que o processo de emancipação municipal foi maior, apresentando uma proporção próxima ou superior a 40% dos municípios existentes atualmente: Presidente Prudente, RMSP, São José do Rio Preto, Araçatuba, Franca, Baixada Santista, Barretos, Registro e Campinas.

Em termos absolutos, as regiões que registraram a maior incidência de municípios criados são: São José do Rio Preto, Presidente Prudente, Campinas e RMSP.

Ou seja, as regiões em que o processo emancipatório foi mais intenso, em termos absolutos ou proporcionais, são aquelas em que o saldo migratório apresentou-se positivo nos períodos de 1920-1950 e 1950-1970, independente de ser um movimento crescente ou decrescente.

Considerando as características institucionais do processo emancipatório paulista, durante a Segunda República, constata-se que o período apresentou várias leis que regulamentaram o processo de criação de municípios.

Os dados da Tabela 3.15 ilustram a distribuição dos municípios criados durante a Segunda República, segundo a vigência das diferentes legislações:

TABELA 3.15: Quantidade de municípios paulista criados na Segunda República, segundo a legislação⁸⁰

Regiões Administrativas	Lei Estadual 1/1947	Lei Estadual 2.081/1952	Leis Estaduais 4.571/1958 e 7.693/1963	Lei Estadual 9.205/1965	Total do período 1946-1964
Araçatuba	4	8	10	0	22
Baixada Santista	1	0	3	0	4
Barretos	3	2	3	0	8
Bauru	5	8	1	0	14
Campinas	9	10	16	0	35
Central	1	2	5	0	8
Franca	4	1	5	0	10
Marília	5	2	8	0	15
Pres. Prudente	12	13	11	0	36
Registro	3	1	2	0	6
Ribeirão Preto	1	1	4	0	6
RMSP	4	4	16	0	24
S. J. Rio Preto	9	10	34	0	53
S. J. Campos	1	2	2	0	5
Sorocaba	2	2	14	0	18
Estado São Paulo	64	66	134	0	264

Fonte: IBGE, *Cidades e Vilas*, 1998.

⁸⁰ Os critérios para emancipação municipal estabelecidos por esta lei estão descritas no Quadro A.1, Anexo 1, pg. 217.

Primeiramente, observa-se que em todas as leis que regulamentaram o processo emancipatório em São Paulo, estão presentes três tipos de critérios: população mínima, renda anual mínima e distância mínima entre o município de origem e o distrito a ser emancipado.

Dentre os critérios para criação de município, o que sofreu importante variação entre as diferentes leis estaduais foi o critério referente à renda anual mínima exigida dos distritos emancipáveis.

Assim, a Leis Estaduais 1/1947 e 2.081/1952 definiam uma renda mínima de CR\$ 200.000,00; as Leis Estaduais 4.571/1958 e 7.693/1963 estabeleceram uma renda anual mínima de CR\$ 500.000,00; e a Lei Estadual 9.205/1965 estabeleceu renda mínima de CR\$ 30.000.000,00.

Considerando a distribuição dos municípios criados durante a Segunda República, ilustrada na Tabela 3.15, constata-se que ela não se diferencia muito da distribuição por períodos presidenciais, na Tabela 3.12 (pg. 99)⁸¹.

Uma das principais observações sobre os dados da Tabela 3.15 refere-se à constatação de que a criação de novos municípios foi mais intensa no período entre os anos de 1958 e 1965 – período que se encontra sob a vigência de uma legislação com uma maior exigência do critério financeiro, quando comparada com as legislações anteriores.

Disso, conclui-se que, durante a Segunda República, a exigência do critério financeiro não foi um fator restritivo do processo emancipatório. Pelo contrário. Esta fase política do país constitui-se o período em que mais se criou municípios no estado de São Paulo⁸².

⁸¹ A única alteração entre as duas tabelas é que a coluna referente à Leis Estaduais de 1958 e 1963, na Tabela 3.15, concentram os municípios que distribuem-se, separadamente, na Tabela 3.12, nas colunas referentes ao governo de JK e ao governo de Jânio-Jango.

⁸² Ver Tabela 3.4, página 81.

Uma última observação com relação à Tabela 3.15 refere-se à ausência de municípios criados durante o período 1965-1967. A criação de municípios em São Paulo, durante a Segunda República, ocorreu até o ano de 1964⁸³.

A explicação para isso pode estar relacionada a dois fatores:

- 1) A situação de incerteza no cenário político do país, após o Golpe de 1964, pode ter desestimulado o surgimento de novos municípios na maioria dos estados brasileiros;
- 2) O critério financeiro para emancipação municipal, estabelecido pela lei estadual de 1965, era bastante elevado quando comparado com as legislações anteriores – isso pode ter desestimulado o processo emancipatório em São Paulo, entre os anos de 1965-1967.

Considerando o histórico dos municípios criados durante a Segunda República⁸⁴, constata-se que a base econômica municipal vinculava-se de forma preponderante a alguma das atividades que receberam maiores incentivos durante esse período.

Essas atividades contribuíram para o desenvolvimento regional e para a determinação do processo de criação de municípios. São identificados três grupos:

- 1) Desenvolvimento e ocupação territorial relacionados à expansão das estradas de ferro que, por sua vez, acompanhou a cafeicultura ou contribuiu para a expansão do seu plantio. Em alguns casos, as estradas de ferro contribuíram para o crescimento de atividades urbanas e, em outros, estimularam a diversificação agrícola. Compõem esse grupo as seguintes regiões: Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Central, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Sorocaba.

⁸³ Ressalta-se que os únicos estados a registrarem criação de municípios durante os anos de 1965-1967 foram Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. [Baseado nos dados do IBGE – *Cidades e Vilas*, 1998].

⁸⁴ Foram considerados os históricos dos seguintes municípios criados durante 1946-1964: Castilho, Cubatão, Mongaguá, Praia Grande, Taiúva, Igarapu do Tietê, Guaçara, Águas de Lindóia, Pedra Bela, Jaguariúna, Nova Odessa, Paulínia, Jarinu, Morungaba, Itupeva, Águas de São Pedro, Rafard, Américo Brasileiro, Aramina, Buritizal, Cruzália, Adamantina, Dracena, Santo Expedito, Itariri, Parquera-Açu, Pradópolis, Barueri, São Caetano do Sul, Suzano, Mauá, Ribeirão Pires, Caieiras, Diadema, Embu-Guaçu, Itapevi, Osasco, Taboão da Serra, Jandira, Juitiba, Jales, Meridiano, Valentim Gentil, Santo Antonio do Pinhal, Mairinque, Tapiraí e Guapiara.

- 2) Regiões em que o surgimento de novos municípios está relacionado com elevadas taxas de crescimento populacional e industrialização. São a RMSP e Baixada Santista.
- 3) Regiões em que a emancipação de municípios decorre do desenvolvimento de áreas com potencial turístico e surgimento de estâncias hidrominerais. São as regiões de São José dos Campos, Campinas, e Sorocaba.

Ainda a partir dos históricos municipais, foi possível identificar os procedimentos relacionados com o processo de criação de municípios, que era composto das seguintes etapas⁸⁵:

- 1) Criação de uma comissão favorável à emancipação da área em questão;
- 2) Encaminhamento à Assembléia Legislativa, em nome de um deputado, do pedido de emancipação com assinatura de um número mínimo de eleitores;
- 3) Na Assembléia, era feita a avaliação dos seguintes requisitos: número de habitantes, número de eleitores, arrecadação própria e núcleo urbano constituído;
- 4) Uma vez atendidos todos os requisitos, a Assembléia encaminhava a realização do plebiscito junto aos eleitores⁸⁶ da área que se pretendia emancipar.

Com essas etapas, pode-se afirmar que a regulamentação do procedimento e a definição dos requisitos para a criação dos municípios eram de competência exclusiva do legislativo estadual⁸⁷.

⁸⁵ Essas etapas são as mesmas do processo emancipatório do período pós 1988. A Segunda República difere do momento atual quanto a um aspecto: no momento atual, não há o requisito financeiro, que se refere à arrecadação própria.

⁸⁶ É importante lembrar que, sob a vigência da Constituição de 1946, os analfabetos estavam excluídos do direito de voto. Considerando ainda que a taxa de analfabetismo era relativamente alta – em torno de 53,9% dos homens e 60,6% das mulheres, segundo o censo do país de 1950 –, o processo de criação de municípios era, nesse momento, mais um processo decisório excludente entre outros. Apesar de prever a participação popular na iniciativa e na finalização do processo, essa participação era bastante limitada.

⁸⁷ Essa exclusividade do legislativo estadual no processo de criação de municípios é verificada desde o período imperial. Essa situação muda na ditadura militar, com a Lei Complementar, no.1, de 1967, quando o governo federal passou a estabelecer os requisitos mínimos, ficando a cargo dos legislativos estaduais a recepção dos pedidos, avaliação dos requisitos e regulamentação da lei de criação dos municípios.

Além disso, com os relatos históricos, percebe-se que, já nesse momento, o processo emancipatório passava por uma tramitação complexa e relativamente demorada no interior da Assembléia Legislativa.

Por fim, os históricos municipais permitem, ainda, afirmar que os requisitos exigidos para a emancipação municipal eram avaliados de forma rigorosa, principalmente aquele que se refere à situação financeira dos futuros municípios.

Com isso, pode-se afirmar que, no plano legal, o estado de São Paulo, durante a Segunda República, não apresentou uma legislação para criação de municípios altamente permissiva⁸⁸, como se julga a legislação em vigor sob a Constituição de 1988.

Apesar disso, é no período 1946-1964 que o incremento no número de municípios paulistas foi mais intenso, correspondendo a 41% do total dos municípios existentes atualmente. Outros fatores devem ser considerados para se compreender o processo emancipatório no período em questão.

Assim, ressalta-se que, durante a Segunda República, o governo municipal alcançou um grau de autonomia inédito em toda a sua história, tanto em termos políticos como em termos financeiros – este pode ser considerado um fator estimulante para a emancipação municipal.

Porém, tem-se uma legislação rigorosa que impõe uma certa dificuldade ao processo de criação de municípios.

Por fim, considerando as principais atividades econômicas desenvolvidas no estado, o movimento migratório no interior do território paulista e a distribuição regional dos municípios criados, constata-se que há uma forte associação entre esses três fatores.

Esta associação dá-se com tal intensidade que se pode concluir que, apesar do importante papel desempenhado pela dimensão político-institucional, as dimensões demográfica e econômica foram predominantes também no processo de criação de municípios durante a Segunda República.

⁸⁸ Reconhece-se a necessidade de se averiguar com mais acuidade, caso a caso, se todas as etapas do processo de criação de municípios foram, de fato, rigorosamente cumpridas. Feito isso, poder-se-á julgar com maior precisão a permissividade da legislação que regulamenta a criação de municípios durante a Segunda República.

IV – DITADURA MILITAR (1964-1985)

A principal característica da política econômica de todo período militar refere-se à forte presença do Estado na atividade econômica e na regulação da economia.

Além disso, o crescimento econômico do período baseou-se na forte recuperação industrial, liderada pela indústria automobilística (que recebeu grandes investimentos estrangeiros), produtos químicos, material elétrico e construção civil.

O crescimento da produção industrial do país foi acompanhado pelo aumento da capacidade de arrecadação por parte do governo. Com isso, o governo federal pôde colocar em prática suas políticas públicas de redução das disparidades regionais – expressas, principalmente pelo II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) –, cujo objetivo era favorecer a desconcentração industrial da RMSP e incentivar a investimentos em outras cidades do interior paulista e em outros estados.

Paralelo a isso, o governo federal estabeleceu mecanismos fiscais e financeiros de incentivo ao desenvolvimento regional através da criação de órgãos como a Sudene (no Nordeste), Sudam e Suframa (no Norte) e Funres (no Espírito Santo).

Vale ressaltar ainda no plano nacional a importância das fronteiras agrícolas da região central e região norte do país, que contribuíram para o aumento populacional e desenvolvimento de atividades econômicas em áreas pouco ocupadas do território nacional.

Apesar do interesse do governo federal em desconcentrar a produção paulista, foi necessário contemplar o estado de São Paulo no II PND, através de grande número de empreendimentos privados e também com um significativo volume de investimentos estatais, principalmente na petroquímica, siderurgia, telecomunicações, microeletrônica, setores de tecnologia militar e aeroespacial e investimentos em diversos institutos de pesquisas⁸⁹.

Esta nova fase de investimentos na indústria paulista ficou conhecida como “interiorização do desenvolvimento”, que atendia tanto aos interesses de desconcentração

⁸⁹ As referências sobre a economia paulista a partir da década de 1970 baseiam-se no texto de Aurílio Caiado, de 2000. (Vide bibliografia).

industrial do governo federal como as necessidades intrínsecas ao desenvolvimento da indústria brasileira.

Os fatores que estimularam a interiorização do desenvolvimento no estado de São Paulo são os seguintes:

- 1) Alguns municípios paulistas receberam investimentos industriais diretos do governo federal, além de investimentos em infra-estrutura realizados pelos governos estadual e municipais;
- 2) Existência de uma agricultura moderna e articulada com o setor industrial;
- 3) Concentração de grande parte do mercado brasileiro no estado de São Paulo;
- 4) Existência de uma rede urbana bem estruturada.

Assim, a nova lógica de localização industrial direcionou-se para centros urbanos com infra-estrutura básica e social e que se localizassem próximas às principais rodovias de acesso à capital. Com isso, as regiões favorecidas com a desconcentração produtiva desta fase são: Campinas, Sorocaba e São José dos Campos.

Com relação à agricultura brasileira, constata-se que, durante a década de 1970, ela passou por importantes mudanças decorrentes do processo acelerado de urbanização, de incentivos governamentais e pela criação do Proálcool.

No estado de São Paulo, registrou-se, ao longo da década de 70, a redução da participação dos produtos alimentares tanto em área cultivada como no valor da produção.

Em contrapartida, foi registrada também a ampliação da participação de produtos articulados em modernos complexos agroindustriais e ligados ao comércio exterior, como a cana-de-açúcar, a soja e a laranja.

No plano institucional, a primeira referência faz-se com relação à Reforma Tributária de 1966, cujo principal objetivo era o de fazer do sistema tributário um instrumento para o planejamento e orientação do processo de industrialização⁹⁰. Para alcançar esse objetivo fazia-se necessário contar com a colaboração das esferas de governo estaduais e municipais.

⁹⁰ Referência baseada no texto de Gustavo Zimmermann, de 1996. (Vide bibliografia).

Assim, essa colaboração das unidades subnacionais de governo foi obtida da seguinte forma: por um lado, a autonomia financeira de estados e municípios foi reduzida e, em contrapartida, foram aumentados os recursos transferidos pela União, sendo que essas transferências passaram a ser compulsoriamente vinculadas.

Por outro lado, a Reforma Tributária de 1966 estabeleceu um critério para o repasse de recursos federais que causou distorções no sistema tributário, pois levou ao favorecimento dos menores municípios e das regiões mais pobres do país, em detrimento dos municípios mais dinâmicos e das regiões economicamente mais avançadas.

O interesse em tais distorções era o de favorecer o estabelecimento de um esquema político, cujo objetivo era a manutenção de uma base de apoio ao regime militar.

A novidade da Constituição de 1967 era a apresentação do longo capítulo sobre o sistema tributário, que descreveu minuciosamente a área de atuação de cada unidade de governo e instituiu o FPE e FPM, existentes até hoje.

Como foi dito anteriormente, a partir de 1966, houve uma redução na autonomia financeira de estados e municípios. No âmbito municipal, além dessa restrição nas finanças públicas, a Carta de 1967 reduziu a autonomia política, uma vez que voltou a estabelecer a nomeação de prefeitos das capitais e estâncias hidrominerais.

Com a Emenda Constitucional de 1969 ocorre uma maior estrangulamento na autonomia das unidades subnacionais. Por um lado, os governadores dos estados, que eram eleitos pelo voto direto em 1967, passam a ser nomeados pelo Presidente da República em 1969.

Por outro lado, ocorre uma redução nos valores do FPE e FPM: em 1967, os dois fundos eram constituídos, respectivamente, por 10% do IR e do IPI arrecadados pela União. Em 1969, esses fundos passam a receber, cada um, 5%.

Durante o período militar, o processo de criação de municípios foi regulamentado pela Lei Complementar 01/1967 e pela Emenda Constitucional 01/1969⁹¹.

Nos dois momentos, os requisitos mínimos exigidos para a emancipação municipal foram estabelecidos pelo governo federal, saindo, assim, da competência exclusiva dos legislativos estaduais.

⁹¹ Ver Quadro A.1, Anexo 1, pg. 217.

De acordo com a Lei Complementar 1/67, o processo de criação de municípios passa pelas seguintes etapas:

- 1) Envio de uma representação à Assembléia Legislativa, com assinatura de, no mínimo, 100 eleitores residentes na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas;
- 2) Avaliação dos seguintes requisitos: a) População estimada, superior a 10.000 habitantes; b) Eleitorado não inferior a 10% da população; c) Centro urbano constituído, com número de casas superior a 200; d) Arrecadação, no último exercício, de 5 milésimos da receita estadual de impostos.
- 3) Uma vez atendidos todos os requisitos, a Assembléia Legislativa determinará a realização do plebiscito junto à população da área que se pretende desmembrar.

Em 1969, o Artigo 108, do Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31/12/1969 (Lei Orgânica dos Municípios), estabelece os seguintes requisitos para a emancipação municipal: a) ser distrito há mais de quatro anos; b) ter condições apropriadas para instalação da prefeitura e câmara municipal; c) apresentar solução de continuidade de 5 km; e d) não interromper a continuidade territorial do município de origem.

Assim, as duas leis estabelecem requisitos para a criação de novos municípios bastante distintos.

Os critérios estabelecidos em 1967 podem ser considerados bastante restritivos do processo emancipatório. Por sua vez, pode-se dizer que a legislação de 1969 criou facilidades para a criação de municípios, uma vez que não estabeleceu critérios populacionais, eleitorais e financeiros.

A Tabela 3.16 ilustra a intensidade do processo emancipatório nas diferentes regiões do país, durante o Regime Militar⁹²:

⁹² Sem ter acesso aos processos de criação desses municípios, é impossível saber quais critérios foram utilizados para a sua emancipação. Além disso, sabe-se apenas que os critérios estabelecidos em 1969 vigoravam no estado de São Paulo, mas não se tem certeza se os mesmos passaram a vigorar também nos outros estados.

TABELA 3.16: Quantidade de municípios brasileiros criados no Regime Militar e na Transição política, por regiões

Estados e Regiões	Ditadura Militar			Transição	Total de municípios existentes em 2000
	1965-1967	1968-1985	Período total	1986-1988	
Centro Oeste	0	53	53	24	446
Norte	1	47	48	3	449
Nordeste	6	13	19	45	1.787
Sul	48	37	85	0	1.159
Sudeste	0	7	7	4	1.666
Brasil	55	157	212	76	5.507
Media de municípios criados por ano	18,3	8,7	10,1	25,3	-

Fonte de dados: IBGE, *Cidades e Vilas*, 1998.

De um modo geral, todas as regiões apresentaram uma reduzida proporção de municípios criados no período militar quando comparado com o total dos municípios existentes em 2000.

Isso poderia ser evidência do caráter limitador dos requisitos exigidos para a emancipação municipal, caso fosse confirmada a utilização dos critérios de 1967 na criação desses municípios. Porém, tal constatação só poderia ser feita mediante o acesso aos processos de criação desses municípios.

No caso do estado de São Paulo, foi criado apenas o município de Vargem Grande Paulista, em 1981, localizado na RMSP⁹³.

Tratava-se de um distrito com mais de 10 mil habitantes, cuja economia baseava-se nas atividades industrial e agrícola, com a produção de hortifrutigranjeiros. O movimento favorável a sua emancipação política iniciou-se ainda na década de 70, mas foi somente no início dos anos 80 que ela foi conquistada.

Porém, quando se consideram o grau e a natureza assumida pelo desenvolvimento econômico do estado de São Paulo juntamente com o seu aumento populacional, poderia se esperar que o número de novos municípios durante o período militar fosse maior.

Os dados da Tabela 3.17 ilustram o crescimento populacional no estado de São Paulo neste período:

⁹³ Ressalta-se que não se teve acesso ao processo de criação deste município.

TABELA 3.17: População paulista, dividida por Regiões Administrativas (1960-1985)

Regiões	1960	1970	1980	1985
Araçatuba	482.109	526.289	523.565	563.329
Baixada Santista	413.835	649.169	957.889	1.065.401
Barretos	232.624	244.557	267.626	305.837
Bauru	556.636	537.991	660.026	729.715
Campinas	1.531.398	2.071.866	3.196.969	3.689.409
Central	343.274	406.841	540.889	619.524
Franca	299.191	350.008	409.755	464.360
Marília	689.612	662.832	679.342	726.765
Pres. Prudente	685.745	684.033	661.116	691.921
Registro	104.380	137.167	184.964	203.383
Ribeirão Preto	383.279	472.263	654.794	755.743
RMSP	4.854.414	8.078.287	12.549.856	13.764.740
S. J. do Rio Preto	840.802	883.988	947.416	1.023.904
S. J. dos Campos	610.559	829.384	1.215.549	1.394.987
Sorocaba	920.379	1.135.338	1.503.482	1.716.288
Estado de São Paulo	12.948.237	17.670.013	24.953.238	27.715.306

Fonte de dados: Fundação Seade – Cem Anos de História das Estatísticas Demográficas.

Com exceção das regiões de Araçatuba, Bauru, Marília e Presidente Prudente, todas as outras apresentaram um crescimento populacional constante, sendo que a população total do estado cresceu mais de 100% em 25 anos.

Parte significativa desse incremento populacional deve-se à entrada de migrantes, que foi intenso nesse período, como mostram os dados na Tabela 3.18:

TABELA 3.18: Saldo migratório das Regiões Administrativas do estado de São Paulo (1950-1985)

Regiões	Períodos	
	1950-1970	1970-1985
Araçatuba	+ 76.265	+ 8.279
Baixada Santista	+ 358.362	+ 367.540
Barretos	+ 26.463	+ 46.925
Bauru	- 4.949	+ 158.119
Campinas	+ 819.762	+ 1.452.513
Central	+ 95.613	+ 185.676
Franca	+ 68.921	+ 91.925
Marília	- 4.997	+ 27.139
Pres. Prudente	+ 106.780	- 30.447
Registro	+ 34.272	+ 53.698
Ribeirão Preto	+ 153.662	+ 247.431
RMSP	+ 5.102.603	+ 4.976.096
Cidade de São Paulo	+ 3.458.371	+ 2.669.695
S. J. Rio Preto	+ 219.952	+ 93.092
S. J. Campos	+ 307.763	+ 490.176
Sorocaba	+ 334.786	+ 491.841
Estado de São Paulo	+ 7.691.216	+ 8.655.314

Fonte de dados brutos: Fundação Seade – Cem Anos de História das Estatísticas Demográficas. Saldo migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais, sem a correção de sub-registros de óbitos e nascimentos.

Conforme os dados anteriores, o movimento migratório representou um importante aumento populacional na grande maioria das regiões administrativas do estado de São Paulo, principalmente na RMSP e em Campinas, que receberam mais de um milhão de pessoas em 15 anos.

Assim, a partir dessa pressão demográfica, somada às características do desenvolvimento econômico paulista durante a ditadura militar, configurou-se um contexto no estado de São Paulo favorável ao surgimento de novos municípios, principalmente nas regiões de Campinas, Sorocaba e São José dos Campos. Porém, isso não ocorreu.

Uma das razões para isso pode ser encontrada na dimensão político-institucional.

Ao longo da ditadura militar, os municípios sofreram uma redução na sua autonomia política e financeira, o que pode ter atuado como fator inibidor do processo de emancipação municipal. Além disso, os requisitos exigidos para a efetivação do processo eram pouco permissivos à criação de novos municípios⁹⁴.

Outra possibilidade refere-se ao aspecto de ocupação territorial do estado de São Paulo. Por volta do final da década de 1970, estava completo o processo ocupacional do território e a estruturação da rede urbana paulista⁹⁵, não ocorrendo mais extensas áreas totalmente desabitadas.

Esse fator, somado aos aspectos político-institucionais, também pode explicar a ausência de novos municípios no estado.

Porém, mesmo diante da forte presença da dimensão político-institucional inibindo a criação de novos municípios, constata-se que, ainda nesse momento, prevaleceu a mesma lógica dos períodos anteriores na definição do processo de emancipação municipal.

Ou seja, o único município surgido nesse período localiza-se na região em que se registram um maior desenvolvimento econômico e uma maior pressão demográfica.

Com isso, pode-se afirmar que o período militar representa uma fase de transição entre as duas lógicas do processo emancipatório consideradas neste trabalho.

⁹⁴ Seria necessário averiguar até que ponto a baixa ocorrência de emancipação municipal nesse período decorreu da dificuldade dos distritos atenderem aos requisitos exigidos, ou até que ponto ela foi fruto do desinteresse em buscar na emancipação a solução para demandas locais. Porém, não há espaço no presente trabalho para tal investigação.

O fenômeno emancipatório possui três dimensões que devem ser considerados no seu estudo: a dimensão econômica, a dimensão demográfica-territorial e a dimensão político-institucional.

O que se objetivou neste capítulo foi demonstrar que, até 1985, a lógica que prevaleceu no estado de São Paulo foi aquela em que predominaram as dimensões econômicas e demográficas no processo de criação de municípios.

Na seção final deste capítulo, considerou-se que o período militar foi uma fase de transição entre as duas lógicas por que as três dimensões atuaram de uma maneira equilibrada, de forma que resultou numa baixa ocorrência de novos municípios.

No próximo capítulo, será analisado o processo emancipatório no período pós-Constituição de 1988. Trata-se de um momento em que se verifica uma intensa proliferação de pequenos municípios por todo o Brasil.

O argumento a ser desenvolvido é o que considera a mudança na lógica do fenômeno emancipatório ocorrido no estado de São Paulo, no período recente.

Assim, defende-se que a criação dos municípios paulistas no momento atual seguiu uma lógica na qual preponderou a dimensão político-institucional, em detrimento das dimensões demográfica e econômica, contribuindo para que os novos municípios se concentrassem nas regiões com menores índices demográficos e econômicos do estado de São Paulo.

⁹⁵ Esta constatação encontra-se na tese de doutorado de Maria Flora Gonçalves, de 1998. (Vide bibliografia)

CAPÍTULO 4 – EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988: A MUDANÇA DA LÓGICA EMANCIPACIONISTA NA CRIAÇÃO DOS NOVOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

4.1 – Introdução

No período recente, observa-se uma mudança na lógica do processo de emancipação municipal no estado de São Paulo.

Isso significa que, os municípios criados durante a década de 1990, diferentemente do que vinha acontecendo até 1985, tenderam a se concentrar nas regiões com menores índices demográficos e econômicos do estado.

Considerando a tridimensionalidade do fenômeno emancipatório, relembremos que, conforme foi argumentado no capítulo anterior, até o final do período militar, as dimensões demográfica e econômica foram predominantes no surgimento de novos municípios, enquanto a dimensão institucional foi menos atuante.

Ou seja, até o início dos anos 80, a criação de municípios acompanhou o avanço da ocupação territorial do estado, onde se concentravam os maiores índices demográficos e de desenvolvimento econômico.

Após a Constituição de 1988, o fenômeno emancipatório muda a sua lógica, passando a contar com uma atuação predominante da dimensão institucional, expressa pelo status inédito alcançado pelo governo municipal no novo contexto constitucional.

Em contrapartida, constata-se uma menor atuação das dimensões demográfica e econômica na determinação locacional dos municípios criados no período recente.

Com isso, registra-se uma maior intensidade do processo emancipatório nas regiões menos dinâmicas demográfica e economicamente do estado de São Paulo.

O capítulo será composto por três seções. Na primeira, será apresentado o perfil econômico do estado de São Paulo durante a década de 1990. Na segunda seção, será realizada a análise dos aspectos institucionais do processo emancipatório no estado de São Paulo, no período recente.

Na terceira e última seção, serão analisados os dados demográficos e econômicos das Regiões de Governo, inseridas nas suas respectivas Regiões Administrativas. Com isso, pretende-se elaborar uma tipologia das diferentes regiões paulistas, no interior da qual será analisada a distribuição espacial dos novos municípios no período recente.

4.2 – Perfil sócio-econômico da Nova República⁹⁶

I – ASPECTOS GERAIS (1970-2000)

Antes de abordarmos as principais características sócio-econômicas do momento atual, fazem-se necessárias algumas observações sobre o período de 1970-1985 para que se possa compreender as principais mudanças no processo produtivo vivenciadas pelo país e pelo estado de São Paulo, principalmente, ao longo da década de 1990.

A principal característica da política econômica colocada em prática pela ditadura militar, principalmente no decorrer dos anos 70, refere-se ao processo de desconcentração das atividades produtivas a partir da RMSP, favorecendo investimentos em outros estados da federação.

Trata-se do período em que o governo federal esteve mais atuante nas políticas de desenvolvimento regional, que visavam a redução das disparidades regionais através da desconcentração industrial.

O principal instrumento da desconcentração industrial foi o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), colocado em prática a partir de 1974.

Tendo como objetivos a complementação da estrutura industrial brasileira, a substituição de importação de insumos básicos e bens de capital e a busca de alternativas para a crise do petróleo (projetos de carvão, não ferrosos, álcool de cana, energia elétrica e petróleo), o II PND contribuiu para a alteração da estrutura produtiva e de exportação de diversos estados, uma vez que os investimentos produtivos que receberam maior incentivo foram aqueles que exigiram uma maior utilização de recursos naturais.

Os dados da Tabela 4.1 mostram a distribuição da indústria de transformação entre 1970 e 1985:

⁹⁶ Esta seção foi elaborada, baseando-se nos seguintes autores: Aurílio Caiado (2000), Rosana Baeninger

TABELA 4.1: Distribuição espacial da indústria de transformação entre 1970-1985 – Estados selecionados

Regiões e estados selecionados	1970	1975	1980	1985	Incremento Relativo (%)
Nordeste	5,70	6,60	7,50	8,61	51,0
Bahia	1,50	2,10	3,10	3,80	154,0
Minas Gerais	6,40	6,30	7,80	8,25	29,0
Rio de Janeiro	15,70	13,60	10,20	9,47	- 40,0
São Paulo	58,10	55,90	54,40	51,90	- 10,5
Paraná	3,10	4,00	4,10	4,88	58,0
Santa Catarina	2,60	3,30	3,90	3,93	51,5
Rio Grande do Sul	6,30	7,50	7,90	7,89	25,0
Demais estados	2,10	2,80	4,20	7,93	278,0
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	-

Fonte de dados brutos: FIBGE, Censos Industriais – *apud*: CAIADO, 2000, pg.236.

Segundo os dados da tabela anterior, constata-se que, enquanto os estados de São Paulo e Rio de Janeiro tiveram sua participação reduzida na espacialização da indústria de transformação, no período 1970-1985, os demais estados aumentaram a sua participação, com destaque para os estados da Bahia e do Paraná, que apresentaram as maiores taxas individuais.

A Tabela 4.2 evidencia uma outra perspectiva do impacto do processo de desconcentração produtiva no país:

TABELA 4.2: Participação regional na composição do PIB, segundo regiões e estados selecionados

Regiões e estados selecionados	1970	1980	1985	Incremento Relativo 1970-1985 (%)
Região Norte	2,2	3,2	4,1	87,0
Região Nordeste	12,0	12,2	13,5	12,5
Minas Gerais	8,3	9,4	9,5	14,5
Espírito Santo	1,2	1,5	1,7	42,0
Rio de Janeiro	16,1	13,6	11,7	- 27,0
São Paulo	39,5	37,7	36,3	- 8,0
Paraná	5,5	5,9	6,3	15,0
Santa Catarina	2,8	3,3	3,5	25,0
Rio Grande do Sul	8,7	8,1	7,9	- 9,0
Região Centro-Oeste	2,7	3,6	3,9	45,0
Distrito Federal	1,0	1,5	1,7	70,0
Brasil	100,00	100,00	100,00	-

Fonte de dados brutos: FGV e FIBGE – *apud*: CAIADO, 2000, pg..235.

Com os dados anteriores, confirma-se a redução da participação dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro⁹⁷ na produção do país, acompanhada de um elevado incremento da participação dos outros estados na composição do PIB nacional, com destaque especial para as regiões Norte e Centro-Oeste, para o Distrito Federal e o estado do Espírito Santo.

Com isso, reafirma-se que, concomitante a um grande crescimento econômico, a década de 1970 assistiu a uma elevada desconcentração das atividades econômicas, partindo do estado de São Paulo para outras regiões.

Além do II PND, outros fatores concorreram para a efetivação desse processo de desconcentração⁹⁸: o processo de integração do mercado nacional; a expansão da fronteira agrícola que, desde 1930, dinamizou a agricultura em diversos estados, estimulando a urbanização e o surgimento de agroindústrias; políticas de desenvolvimento regional, desde 1960; políticas de incentivo às exportações e as novas bases de crédito rural; e a intensificação do processo de urbanização nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Porém, a partir de 1985, começa a se verificar a interrupção do processo de desconcentração industrial e do ritmo de redução da participação do estado de São Paulo na composição do PIB nacional.

Apesar de se ter ampliado o raio de localização de atividades dinâmicas no território nacional, seja através da urbanização e modernização da agropecuária na expansão das fronteiras agrícolas no período 1985-2000, seja através da prorrogação dos incentivos fiscais na Zona Franca de Manaus após a Constituição de 1988, não se registrou declínio da participação de São Paulo na economia nacional durante os 90.

Uma das explicações para a interrupção do processo de desconcentração é dada por Aurílio Caiado⁹⁹ que, além de considerar a forte crise macroeconômica e a recessão, vivenciadas pelo país no final da década de 1980, afirma que o fator decisivo da

⁹⁷ Ressalta-se que a redução da participação do estado do Rio de Janeiro, tanto na composição do PIB como na distribuição espacial da indústria refere-se à obsolescência do seu parque industrial e efetiva redução da produção do setor. O estado do Rio Grande do Sul, que teve sua participação no PIB reduzida no período, contou também com uma diminuição da atividade produtiva. Por sua vez, a redução da participação do estado de São Paulo reflete a ampliação da participação de outros estados.

⁹⁸ Esses fatores são enumerados por Caiado (2000), pg. 237.

paralisação da desconcentração industrial reside no quase abandono das políticas de desenvolvimento regional, por parte do Estado, principalmente, a partir de 1990.

Assim, na década de 90, assiste-se ao estancamento da desconcentração industrial, decorrente da ausência de uma política pública voltada para as desigualdades regionais, o que favorecerá a predominância de uma lógica de localização das atividades econômicas que segue, prioritariamente, os princípios de mercado que, por sua vez, visam a redução dos custos da produção.

Soma-se a isso a crise dos anos 90, caracterizada pela retração do mercado interno e redução nos níveis de investimento. Essa situação fez com que as empresas buscassem alternativas individuais à crise através da inserção no mercado internacional e da ampliação da exportação.

Assim, as empresas que resistiram a essa crise foram aquelas que conseguiram se modernizar, incorporando novas tecnologias e novos processos produtivos, além de se inserirem em importantes nichos do mercado internacional.

Com todos esses fatores atuando na década de 1990, constata-se a consolidação de um novo paradigma no processo produtivo ao longo dos noventa, denominada como “reestruturação produtiva”. Esta reestruturação caracteriza-se por um movimento de redução dos custos de produção, concentrado, em grande parte, na eliminação de postos de trabalho, na terceirização e na redução dos níveis hierárquicos.

Aqui também quem conseguiu se adequar e se beneficiar do novo processo produtivo foram aquelas empresas que, durante os oitenta, conseguiram se modernizar e produzir em níveis internacionalmente competitivos.

A necessidade de se adequar a esse processo de reestruturação tem contribuído para mudanças na estrutura da indústria brasileira através da racionalização e modernização da produção, redução dos postos de trabalho e do escopo das atividades, alterações organizacionais e flexibilização dos contratos de trabalho.

Com isso, tem se constatado uma tendência concentracionista de vários segmentos da indústria e a conseqüente ampliação das desigualdades regionais – situação oposta àquela almejada pelo II PND, durante os anos 70.

⁹⁹ Caiado, 2000, pg. 238.

Os dados da Tabela 4.3 ilustram essa nova situação:

TABELA 4.3: Distribuição regional da produção industrial ⁽¹⁾ – 1985, 1996 e 1997

Regiões e estados selecionados	Valor da Transformação Industrial (%)			
	1985	1996	1997	Incremento Relativo 1985-1997 (%)
Região Norte	2,79	4,53	4,08	45,0
Região Nordeste	9,95	7,66	6,94	- 30,0
Região Sudeste	71,22	68,24	68,93	- 3,5
Minas Gerais	8,56	9,19	9,57	12,0
Espírito Santo	1,50	1,34	1,53	2,0
Rio de Janeiro	13,15	8,27	8,21	- 37,5
São Paulo	48,01	49,44	49,63	3,5
Região Sul	14,83	17,40	17,77	20,0
Região Centro-Oeste	1,21	2,17	2,28	90,0
Brasil	100,00	100,00	100,00	-

Fonte de dados brutos: FIBGE – Censo Industrial de 1985 e Pesquisa Industrial Anual de 1996 e 1997 – apud: CAIADO, 2000, pg..244

Nota: (1) Indústria Geral = Indústria de Transformação + Indústria Extrativa Mineral.

A observação mais importante a ser feita sobre os dados anteriores refere-se à participação crescente do estado de São Paulo na composição do VTI nacional durante o período 1985-1998, que se manteve constante, em torno, aproximadamente, de 50%.

A Tabela 4.4 fornece dados complementares:

TABELA 4.4: Participação regional na composição do PIB (%), segundo regiões e estados selecionados

Regiões e estados selecionados	1985	1990	1994	1998	Incremento Relativo 1985-1998 (%)
Região Norte	4,11	4,91	4,59	4,87	18,5
Região Nordeste	13,53	13,11	12,45	12,68	- 6,5
Região Sudeste	59,11	58,25	58,66	59,41	0,5
Minas Gerais	9,45	9,51	10,40	9,83	4,0
Espírito Santo	1,69	1,48	1,59	1,51	- 10,5
Rio de Janeiro	11,68	12,41	10,21	11,07	- 5,5
São Paulo	36,29	34,86	36,47	37,00	2,0
Região Sul	17,70	16,79	17,17	15,89	- 10,5
Região Centro-Oeste	5,55	6,94	7,14	7,15	29,0
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	-

Fonte de dados brutos: FGV e FIBGE – apud: CAIADO, 2000, pg..235.

Apesar do declínio da participação de São Paulo entre os anos de 1985 e 1990, o estado finalizou o período apresentando uma participação de 37% no PIB nacional, superior ao índice de 1985. Com isso, observa-se uma situação inversa daquela verificada

durante o período militar, onde os índices paulistas de participação na produção eram decrescentes.

Passaremos agora a abordar alguns aspectos específicos da economia paulista nos últimos trinta anos.

II – ASPECTOS DA ECONOMIA PAULISTA NO PERÍODO 1970-1985

A desconcentração industrial a partir do estado de São Paulo, ocorrida entre os anos de 1970 e 1985, refere-se basicamente à diminuição da RMSP na produção nacional.

Nesse período, verifica-se que o interior paulista também foi contemplado no II PND, iniciando, assim, o processo de interiorização do desenvolvimento.

Nesse contexto, o interior de São Paulo recebeu grande volume de investimentos privados e estatais, principalmente na petroquímica, siderurgia, telecomunicações, microeletrônica, nos setores de tecnologia militar e aeroespacial e em diversos institutos de pesquisa.

Mesmo contrariando os objetivos de desconcentração produtiva da II PND, foram realizados investimentos no interior paulista porque o estado de São Paulo apresentava a maior demanda por insumos básicos e possuía a estrutura industrial mais complexa do país.

Outro fator que contribuiu para amortecer o impacto da desconcentração produtiva, por parte do governo federal, foi a implantação do Programa Pró-Álcool, para o qual foram fundamentais a qualidade do solo e a existência de uma agricultura moderna no interior paulista. Isso acabou contribuindo para a formação de um importante complexo sucro-alcooleiro no estado de São Paulo.

Porém, os principais responsáveis pela interiorização do desenvolvimento são os fatores relacionados com as características do próprio interior paulista¹⁰⁰:

- 1) Articulação da moderna agricultura com o setor industrial – o que gerou complexos agro-industriais;

¹⁰⁰ Esses fatores são enumerados por Aurílio Caiado (2000), pg. 245.

- 2) Investimentos diretos realizados pelo governo federal em alguns municípios paulistas;
- 3) Investimentos em infra-estrutura realizados pelos governos estadual e municipais: modernas rodovias, melhorias no transporte ferroviário, implantação de distritos industriais e diversas isenções fiscais;
- 4) Existência de uma bem estruturada rede de cidades;
- 5) Concentração no estado de São Paulo de grande parte do mercado brasileiro.

A interiorização do desenvolvimento teve um significativo impacto tanto para Capital como para o interior paulista na geração do VTI estadual. Essa situação é ilustrada pelos dados da Tabela 4.5:

TABELA 4.5: Participação na composição do VTI estadual 1970-1985

Capital, Demais municípios da RMSP e Interior Paulista	Valor da Transformação Industrial (%)	
	1970	1985
Cidade de São Paulo	48,1	29,8
Entorno (RMSP, exceto a Capital)	26,6	26,8
Interior paulista (inclusive litoral)	25,3	43,4
Estado de São Paulo	100,00	100,00

Fonte de dados: CAIADO, 2000, pg..246

Com os dados anteriores, constata-se o crescimento da importância do interior na produção industrial do estado de São Paulo, durante o regime militar.

Porém, essa desconcentração da Capital para o interior não ocorreu de forma homogênea. Pelo contrário, a descentralização produtiva beneficiou apenas algumas regiões.

Aqui, coloca-se em evidência a lógica da localização industrial no estado de São Paulo. Até meados dos anos 70, essa priorizava a localização dos setores industriais mais dinâmicos na região da capital e no seu entorno imediato (ABC e Baixada Santista).

A desconcentração industrial, a partir de meados da década de 1970, favoreceu a instalação de plantas industriais nas regiões que apresentavam centros urbanos com infra-estrutura básica e social e que se localizassem próximas às principais rodovias de acesso à capital.

Com isso, as regiões mais beneficiadas com o processo foram as de Campinas, Sorocaba e São José dos Campos. Ou seja, a desconcentração industrial da capital para

o interior do estado se processou de forma concentrada, favorecendo as regiões mais desenvolvidas naquele momento.

No plano da agricultura, a década de 1970 foi um período de importantes transformações, tanto no estado de São Paulo como no país. Essas transformações relacionam-se diretamente com o acelerado processo de urbanização e com a criação do Pró-Álcool.

Ao mesmo tempo, a agricultura passava por um processo de modernização, que compreendeu a ampliação da mecanização, a intensificação da utilização de insumos químicos e biológicos e a introdução de novas variedades de culturas e de raças animais. Todas essas mudanças contribuíram para a ampliação da produtividade do trabalho e do rendimento da terra.

No estado de São Paulo, essas transformações se fizeram sentir na mudança do perfil da agricultura paulista, pois, enquanto os produtos alimentares reduziram sua participação tanto em área cultivada como em volume produzido, no decorrer da década de 70, os produtos articulados em modernos complexos agroindustriais, ligados ao comércio exterior, ampliaram a sua participação.

Assim, os anos 80 iniciam-se tendo a cana-de-açúcar como o principal produto cultivado no interior paulista, seguida do milho, café e soja.

III – ECONOMIA PAULISTA PÓS 1985

A agricultura paulista¹⁰¹ na década de 90 é caracterizada, principalmente, pela ampliação da produção de culturas com alto grau de integração com a indústria e a redução na área dos produtos alimentares.

Nesse contexto, são constatadas a diversificação da agricultura paulista¹⁰², a ampliação da produtividade física de vários cultivos e a substituição de parte das

¹⁰¹ No Quadro A.2, Anexo 3, página 221, estão discriminadas as principais características da agropecuária de cada região do estado de São Paulo.

¹⁰² Essa diversificação compreendeu a produção de frutas de mesa (goiaba, morango, pêssego e figo) na região de Campinas, o plantio de seringueiras na região de São José do Rio Preto, o cultivo da noz

pastagens naturais por pastagens cultivadas – todos esses indicativos da modernização da agropecuária paulista.

No âmbito da indústria, constata-se que o período pós 1985 foi de continuidade do processo de interiorização do desenvolvimento e que a descentralização industrial apresentou o mesmo padrão espacial, concentrando-se predominantemente nas regiões mais dinâmicas e próximas às principais vias de acesso à capital, tanto na primeira metade dos oitenta como no início dos noventa.

Os dados da Tabela 4.6 ilustram essa situação:

TABELA 4.6: Participação regional na composição do valor adicionado¹⁰³ industrial paulista (%)

Regiões	1980	1990
RMSP	64,1	58,1
RA de Campinas	15,1	19,2
RA de São José dos Campos	5,4	6,3
RA de Sorocaba	4,0	4,9
RA da Baixada Santista	4,3	2,6
Demais regiões	7,1	8,9
Total do Estado de São Paulo	100,0	100,0

Fonte de dados: CAIADO, 2000, pg. 247.

Conforme os dados anteriores, constata-se que, apesar da redução na participação da Baixada Santista em 1990, as quatro regiões mais contempladas com a desconcentração produtiva receberam aproximadamente 80% dos investimentos feitos no interior paulista, tanto em 1980, quando ainda se sentiam os reflexos da atuação da II PND, como no início da década de 1990.

Os dados da Tabela 4.7 fornecem uma outra perspectiva da desconcentração industrial no último quinquênio dos oitenta e durante a primeira metade dos anos 90:

macadâmea, da manga, do sorgo e do girassol na região de Ribeirão Preto e o plantio de abóbora, melão e hortícolas em quase todo o estado. (Caiado, 2000, pg.254)

¹⁰³ O valor adicionado (VA) mede o valor que se agrega a um produto – ele é calculado para a empresa e consiste na diferença entre o valor bruto da produção (calculado pelo total de receitas e variação dos estoques) e o consumo intermediário (total de custos e despesas, exceto as financeiras, além da variação de estoques de insumos).

TABELA 4.7: Distribuição espacial da indústria de transformação paulista, segundo regiões (%)

Regiões Administrativas	1985	1990	1996
RMS	57,32	57,90	51,95
Campinas	17,46	19,22	18,79
São José dos Campos	6,67	6,36	8,80
Sorocaba	4,94	4,99	5,36
Santos	4,08	2,63	2,16
Central	2,29	1,18	2,41
Ribeirão Preto	1,63	1,20	2,31
Bauru	1,37	1,21	1,67
Franca	0,93	0,51	1,23
Marília	0,80	0,87	1,13
Barretos	0,68	1,78	0,89
São José do Rio Preto	0,67	0,95	1,55
Araçatuba	0,49	0,66	0,96
Presidente Prudente	0,40	0,35	0,60
Registro	0,23	0,13	0,18
Total do Estado de São Paulo	100,0	100,00	100,0

Fonte de dados: Secretaria do Estado da Fazenda e Fundação Seade, *apud*: CAIADO, 2000, pg. 261.

Primeiramente, constata-se que, no período de 1985-1990, houve um breve aumento da participação da RMS na distribuição espacial da indústria no estado, que se manteve em torno de 57,6%.

Ao mesmo tempo, registra-se também um aumento na participação das quatro regiões mais dinâmicas (Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Baixada Santista), as quais, juntas, concentraram cerca de 78,2% da indústria do interior paulista.

Um segundo grupo – composto pelas regiões de Ribeirão Preto, Central, Bauru e Franca – sofreram uma redução na sua participação, cuja concentração oscilou entre 14,5% e 9,7% durante o período 1985-1990.

Por fim, um terceiro grupo de regiões (Marília, Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente e Registro) aumentou sua participação na distribuição espacial da indústria no período, a uma taxa média de 10,0%.

O primeiro quinquênio dos noventa apresenta uma situação diferenciada¹⁰⁴. Constata-se que a RMS sofre uma queda de, aproximadamente, 10,5% na participação na distribuição industrial, porém continuou concentrando mais da metade do parque industrial paulista.

¹⁰⁴ O Quadro A.3, Anexo 4, página 222, apresenta a descrição do parque industrial de cada região administrativa do estado de São Paulo, com dados de 1996.

Por sua vez, o grupo das regiões mais dinâmicas também sofreu uma queda na sua participação. Mas, apesar disso, esse grupo concentrava, em 1996, cerca de 73,0% do parque industrial do interior do estado de São Paulo, com destaque para as regiões de Campinas e São José dos Campos.

O segundo grupo de regiões foi o único que teve um aumento na sua participação, que cresceu 63,0% durante a primeira metade dos noventa. Com isso, esse segundo grupo concentrou cerca de 15,8% do parque industrial do interior, em 1996, com destaque para a região Central e de Ribeirão Preto.

Por fim, o terceiro grupo apresentou uma redução de 2,0% na sua participação entre 1990 e 1996, concentrando 11,2% do parque industrial do interior, no final do período. Nesse grupo, destacam-se as regiões de São José do Rio Preto e Marília.

Neste momento, enfatiza-se a existência de uma diferença significativa entre o processo de desconcentração industrial do período de 1970-1985 e o processo em curso durante a década de 1990.

Enquanto a descentralização industrial da RMSP para o interior do estado, durante o regime militar, tinha como objetivo a redução da participação da região metropolitana da capital na produção estadual, a desconcentração produtiva durante os anos 90 seguiu uma tendência de homogeneização das vantagens de localização entre a RMSP e algumas regiões do interior, o que significa uma ampliação da área potencialmente capacitada para receber segmentos dinâmicos da indústria.

Essa ampliação da área receptora de segmentos dinâmicos decorre do próprio processo de reestruturação produtiva em curso no estado de São Paulo que contribuiu, em parte, para a alteração tanto da distribuição espacial como do perfil da indústria paulista¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Outros fatores concorreram para essa alteração espacial da indústria: a atuação de grandes empresas multinacionais, principalmente no segmento alimentício, que passaram a adotar a estratégia de aquisição de posições já existentes no mercado, através da compra de empresas menores e a guerra fiscal entre os estados através do estabelecimento de incentivos fiscais, que compensavam a inexistência de vantagens estruturais competitivas, presentes, geralmente, em São Paulo.

Nesse contexto de reestruturação produtiva, pode-se citar alguns dos aspectos centrais das vantagens locacionais do estado de São Paulo¹⁰⁶: a existência de um complexo parque produtivo; abundante mercado de trabalho com profissionais formados e capacitados para o exercício de diversas atividades; existência de uma importante infraestrutura, principalmente, modernas rodovias; e uma grande concentração de instituições de ensino e pesquisa de alto nível, tanto em nível universitário como em nível técnico profissionalizante.

Com estas características, o estado de São Paulo continuará concentrando os segmentos mais dinâmicos da indústria nacional e parte significativa da agroindústria mais rentável do país.

Porém, reafirma-se que a distribuição industrial não é homogênea em todo o território paulista. Os dados da Tabela 4.8 ilustram essa situação:

TABELA 4.8: Distribuição da indústria paulista – dados de 1996⁽¹⁾

Regiões administrativas	Valor Adicionado (%)	Unidades Locais (%)	Pessoal Ocupado (%)
RMSP	60,4	56,9	56,8
Campinas	16,1	14,8	16,9
São José dos Campos	6,5	3,2	4,4
Sorocaba	5,2	5,8	6,0
Ribeirão Preto	2,2	2,1	2,3
Santos	2,1	1,3	1,1
Central	1,9	2,4	2,4
Bauru	1,4	2,1	2,6
São José do Rio Preto	1,0	3,2	2,0
Barretos	0,8	0,6	0,5
Franca	0,6	2,1	1,5
Marília	0,6	2,0	1,2
Araçatuba	0,6	1,6	1,4
Presidente Prudente	0,4	1,4	0,8
Registro	0,2	0,4	0,2
Total das regiões	100,0	100,0	100,0

Fonte de dados: Fundação Seade. Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – Paep. *Apud: Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI*, Assembléia Legislativa de São Paulo, 2000.

Nota: (1) Estão incluídos todos os segmentos da indústria, exceto a agroindústria, cujo peso é maior nas regiões oeste, centro-oeste e porção extrema do noroeste do estado de São Paulo.

¹⁰⁶ Essa enumeração é feita por Caiado, 2000, pg. 264.

Considerando o valor adicionado, observa-se que as áreas mais atrativas e que concentram a parcela mais dinâmica da indústria continuam sendo a RMSP, a região de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos.

Acrescenta-se a esse grupo as regiões de Ribeirão Preto e Central, que ampliaram seu dinamismo econômico durante a primeira metade da década de 90.

Assim, constata-se que, no processo de desconcentração produtiva recente, as regiões mais privilegiadas têm sido aquelas mais industrializadas e próximas às principais vias de acesso entre a metrópole e o interior do estado e entre a metrópole e outros estados.

Completando o cenário econômico paulista da década de 90, ressalta-se que o desenvolvimento da agroindústria é uma característica importante deste período e ela tem um peso decisivo na economia em algumas regiões do estado.

Os dados da Tabela 4.9 mostram a distribuição regional da receita agroindustrial no estado:

TABELA 4.9: Distribuição regional da receita agroindustrial paulista – dados de 1996

Região Administrativa	Receita Agroindustrial (%)
RMSP	24,8
Campinas	24,5
Ribeirão Preto	9,1
Sorocaba	6,2
Central	6,1
Barretos	5,8
Bauru	5,0
São José do Rio Preto	4,0
Marília	4,0
Presidente Prudente	2,9
Araçatuba	2,3
Franca	2,2
Santos	1,5
São José dos Campos	1,4
Registro	0,2
Total do Estado de São Paulo	100,0

Fonte de dados: Fundação Seade. Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – Paep. *Apud. Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI*, Assembléia Legislativa de São Paulo, 2000, pg.52.

Com relação aos dados anteriores, uma primeira observação a ser destacada refere-se ao elevado peso da RMSP na receita agroindustrial.

Isso somente ocorre por que estão embutidos neste ramo as atividades relacionadas com transporte, distribuição, embalagem, propaganda e marketing – o que contribuiu para que a região da capital tenha uma maior participação na receita total.

Em segundo lugar, constata-se que a região de Campinas é a que concentra a maior parcela da agroindústria do interior. Ou seja, a região que compreende os ramos mais dinâmicos da indústria do interior (Tabela 4.8) também é a que possui maior participação na agroindústria.

Merecem destaque também as regiões de Ribeirão Preto, Sorocaba e Central por possuírem um parque industrial dinâmico e uma significativa participação na agroindústria do estado.

Por sua vez, a região de São José do Rio Preto é o caso médio, pois possui um parque industrial e uma agroindústria em níveis intermediários.

Por fim, destaca-se a região de Registro que possui os menores índices de participação no setor industrial e na agroindústria do estado de São Paulo.

Retomamos aqui o argumento central de Caiado (2000) que aponta para a mudança na lógica locacional das atividades econômicas no período recente.

O autor enfatiza que, durante o regime militar, houve uma atuação maior do governo federal na redução das disparidades regionais e que, portanto, a lógica locacional da desconcentração produtiva tendeu a seguir esse mesmo viés.

Já nos anos 90, Caiado enfatiza que a lógica de localização industrial¹⁰⁷ predominante é aquela que se orienta, prioritariamente, pelos princípios de mercado, os quais se pautam pela busca da redução nos custos da produção.

Assim, na atual fase de reestruturação produtiva, a localização industrial tem sido determinada por fatores tais como a existência de mão-de-obra qualificada, a possibilidade de constituição de uma rede de fornecedores, os ganhos de escopo, a proximidade do mercado consumidor, a opção por cidades com boa infra-estrutura física e social, a proximidade das melhores rodovias, entre outros.

¹⁰⁷ Aurílio Caiado enfatiza que essa lógica de localização prevalece, principalmente, para a indústria de bens duráveis de consumo. Os setores industriais de bens intermediários (química, plástico, borracha, papel e celulose, madeira, minerais não metálicos, cimento, entre outros) e de bens não duráveis (bebidas, grãos, carne, têxtil, etc) possuem uma lógica distinta de localização industrial. (Caiado, 2000, pg.269)

Com isso, tem-se uma hierarquização¹⁰⁸ das regiões quanto à possibilidade de receberem uma quantidade maior de investimentos no momento atual.

Assim, as regiões mais privilegiadas do interior seriam as Regiões Administrativas de Campinas, de São José dos Campos, de Sorocaba, Central e Ribeirão Preto.

Regiões secundariamente privilegiadas seriam as de Bauru e São José do Rio Preto, por se localizarem em importantes eixos de ligação com o oeste e centro-oeste do país. As demais permaneceriam tendo sua dinâmica econômica baseada na agroindústria, ou no caso da Baixada Santista, na indústria e no setor terciário.

Diante disso, Caiado afirma que houve uma mudança na lógica da localização industrial na década de 1990.

Porém, o que se constata é que não houve uma mudança na lógica locacional. O que houve foi uma mudança no contexto político e econômico do país, uma mudança de paradigma no processo produtivo e, portanto, uma mudança na forma da indústria se adequar a esse paradigma.

Assim, o que se vê é uma mudança de objetivos e não uma mudança na lógica da localização industrial no período recente.

A lógica da localização industrial permanece a mesma desde 1970, pois, tanto a desconcentração produtiva do regime militar como a desconcentração da década de 1990 se direcionou para as regiões mais industrializadas e próximas às principais vias de acesso à capital e de integração regional.

Se houvesse ocorrido uma mudança na lógica locacional, seria de se esperar alguma alteração na hierarquia das regiões, ou então uma situação de maior equilíbrio entre as diferentes regiões na produção do estado de São Paulo.

A continuidade desta lógica no dois períodos contribuiu tanto para que a hierarquização das regiões do interior como para que o nível de participação na produção estadual permanecesse praticamente inalterado para a maioria das regiões, entre 1970 até o momento atual¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Essa hierarquização é estabelecida por Caiado, 2000, pg.267.

¹⁰⁹ Ressalta-se que, na década de 90, as regiões de Ribeirão Preto e Central foram incluídas no rol das regiões mais dinâmicas do estado, o que não altera a hierarquia das regiões.

Neste momento, passaremos a considerar a hipótese da presente pesquisa que se refere à mudança na lógica do processo de emancipação municipal no estado de São Paulo, no período posterior à Constituição de 1988.

No capítulo anterior, foi desenvolvido o argumento de que o fenômeno emancipatório possui três dimensões – a demográfica, a econômica e a político-institucional.

Além disso, foi sustentado que, devido às especificidades da ocupação territorial do estado de São Paulo, o processo emancipatório paulista até 1985 teve a atuação predominante das dimensões demográfica e econômica.

Isso significa que, em cada período da história de São Paulo, até o fim do regime militar, o surgimento de novos municípios tendeu a acompanhar o processo de ocupação territorial do estado e a se concentrar nas regiões mais dinâmicas demográfica e economicamente.

Assim, conforme a hipótese da pesquisa, uma vez completada a estruturação da rede urbana paulista¹¹⁰, o processo de emancipação municipal durante a década de 1990 apresentaria uma mudança na sua lógica locacional.

Essa mudança implicaria numa atuação predominante da dimensão institucional no processo, o que contribuiria para que os novos municípios se concentrassem nas regiões com menor dinamismo econômico e demográfico do estado.

Sendo assim, o Quadro 4.1 foi elaborado com o objetivo de se criar uma tipologia das regiões administrativas do estado de São Paulo, a qual servirá de instrumento para a análise das emancipações municipais no período recente:

¹¹⁰ Segundo Gonçalves (1998), a estruturação da rede urbana do estado de São Paulo completou-se durante a década de 1970.

QUADRO 4.1: Classificação das Regiões Administrativas, segundo a média do valor adicionado (1995-1997)¹¹¹

AGROPECUÁRIA*	INDÚSTRIA*		
	Baixo (VA até 1.000.000.000)	Intermediário (VA de 1.000.000.001 a 5.000.000.000)	Alto (VA acima de 5.000.000.000)
Baixo (VA até 100.000.000)	A1	B2	C1
Intermediário (VA de 100.000.001 a 300.000.000)	A2	B3	C2
Alto (VA acima de 300.000.000)	B1	B4	C3

Fonte de dados brutos: Valor adicionado dos anos de 1995, 1996 e 1997 – Fundação Seade.

* Os valores constantes nesta tabela são de autoria própria, obtidos a partir da média dos valores adicionados, referentes a todas as regiões administrativas paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

No Quadro 4.1 são identificados três grupos de regiões:

- 1) Regiões com baixo dinamismo econômico: Correspondem à cor amarela do quadro. Trata-se de regiões que possuem um baixo nível de participação tanto no setor industrial como na agropecuária (A1), ou então que apresentam um baixo nível no segmento industrial e um nível intermediário no segmento agropecuário (A2);
- 2) Regiões com dinamismo econômico em expansão: Correspondem à cor azul do quadro. Trata-se de regiões que possuem um baixo nível de participação no setor industrial e um alto nível na agropecuária (B1); e regiões que, independente no nível na agropecuária, apresentam um nível intermediário no setor industrial (B2, B3 e B4);
- 3) Regiões com elevado dinamismo econômico: Correspondem à cor rosa do quadro. Trata-se de regiões que, independente do nível de participação na agropecuária do estado, possuem um alto nível de participação no setor industrial (C1, C2 e C3).

¹¹¹ Para a elaboração desse quadro foi calculada a média dos valores adicionados da indústria e da agropecuária entre os anos de 1995 e 1997. Em seguida, cada segmento foi dividido em três grupos conforme exposto no quadro. Os dados sobre valor adicionado das regiões administrativas estão disponíveis a partir de 1995 e foram escolhidos os anos de 1995, 1996 e 1997 para cobrir o período em que ocorreram as emancipações municipais.

Assim, de acordo com a hipótese da pesquisa, as emancipações municipais no período recente tenderiam a se concentrar nas áreas amarelas e azuis do Quadro 4.1, ou seja, na faixa que incluem as regiões administrativas com dinamismo econômico baixo e em expansão.

Porém, antes de testarmos essa hipótese, abordaremos na seção seguinte os principais aspectos institucionais do processo emancipatório no período recente.

4.3 – Aspectos Institucionais do Processo Emancipatório na Década de 1990

A Constituição de 1988 é, essencialmente, caracterizada pela descentralização tributária e de encargos do governo central para as unidades subnacionais de governo. Além desse aspecto, o cenário de redemocratização do início dos 80 contribuiu para que a nova Carta Constitucional fortalecesse a autonomia política e administrativa de estados e municípios¹¹².

Segundo Serra (1999) e Rezende (1999)¹¹³ – autores que abordam os impactos da descentralização fiscal realizada pela Constituição de 1988 –, Estados e Municípios foram os principais ganhadores na repartição de recursos e atribuições após a Constituição¹¹⁴.

Com relação ao federalismo fiscal, Serra salienta que, em termos verticais, quase todos os ganhos relativos destinaram-se à esfera municipal de governo, ao passo que, em termos horizontais, os recursos adicionais concentraram-se nos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas.

Por sua vez, Rezende, que faz uma crítica mais enfática sobre essa distribuição tributária e de encargos, ressalta que, enquanto a União perdeu recursos e ganhou novas atribuições, principalmente na seguridade social, Estados e Municípios tiveram um aumento nas suas receitas, sem assumir encargos na mesma proporção.

¹¹² Ressalta-se que uma das mais importantes conquistas da Constituição de 1988 refere-se à extensão do direito de voto aos analfabetos.

¹¹³ Referência completa na parte bibliográfica.

Em contrapartida, Affonso (1996) afirma que, concomitante à descentralização de recursos fiscais, Estados e Municípios absorveram também uma quantidade maior de encargos, embora esse processo tenha se realizado de forma descoordenada e com diferenças regionais.

O trabalho de Almeida (1995) corrobora o argumento anterior quando enfatiza que a Constituição de 1988 não definiu de forma clara uma hierarquia de competências no interior da federação. Ao invés disso, estabeleceu funções concorrentes, na área social, entre União, Estados e Municípios¹¹⁵.

A autora enfatiza ainda que o governo federal, principal ator no processo de transição, não elaborou uma estratégia de redefinição de funções na área social que pudesse contemplar as especificidades dos setores e as diversidades regionais.

Diante disso, Estados e Municípios não foram capazes de definirem claramente seus papéis no processo de descentralização iniciado pela Constituição de 1988.

Conforme as referências anteriores, constata-se que as conseqüências da descentralização tributária no contexto da nova Carta Constitucional são um tema que tem estimulado diferentes questionamentos e discussões¹¹⁶.

Porém, o que se pretende resgatar de todo esse debate é aquilo que se refere à esfera municipal.

Vários autores¹¹⁷ concordam em afirmar que os municípios foram os que mais conquistas alcançaram com a nova Constituição. Quando se compara com as Constituições anteriores, constata-se que a esfera municipal de governo atingiu um nível inédito de autonomia política, financeira e administrativa¹¹⁸.

Esse novo status jurídico obtido pelos municípios resultou, em grande medida, da grande pressão exercida pelos municipalistas na Assembléia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição de 1988.

¹¹⁴ Ver no Quadro A.4, Anexo 5, página 224, a evolução da distribuição de tributos entre União, Estados e Municípios entre 1946 e 1988.

¹¹⁵ Ver Quadro A.5, Anexo 6, página 225.

¹¹⁶ Não se pretendeu, aqui, abordar toda a bibliografia e autores que tratam o tema, pois não haveria espaço para tal discussão. O objetivo dessa breve referência é evidenciar algumas das perspectivas existentes sobre o tema.

¹¹⁷ Entre eles, encontram-se Serra (1999) e Rezende (1999).

Esses municipalistas, por um lado, engrossaram as fileiras daqueles que associavam democratização com descentralização e, por outro, defendiam um processo de descentralização que fortalecesse a autonomia do governo municipal¹¹⁹.

Porém, autores como Rezende (1999) e Gomes & Mac Dowell (2000)¹²⁰ criticam o aumento de recursos federais, principalmente na forma do FPM, destinados aos municípios, durante a década de 1990.

Esses autores argumentam que os municípios menores (com população até 20.000 habitantes) concentram parcelas per capita de transferências federais maiores que aquelas destinadas aos municípios de médio e grande porte¹²¹.

As conseqüências mais nocivas dessa distribuição de recursos, segundo os autores, referem-se às distorções tributárias, que permitem que as cidades maiores, que concentram as maiores demandas sociais, recebam parcelas proporcionalmente menores de recursos federais, enquanto os pequenos municípios recebem parcelas maiores.

Um segundo tipo de conseqüência refere-se ao elevado número de novos municípios, principalmente pequenos municípios, surgidos durante os anos 90.

Segundo os mesmos autores, os principais fatores estimuladores dessa proliferação de micromunicípios pelo país são, por um lado, a grande quantidade de recursos colocada à disposição dos municípios após 1988 e, por outro, a existência de uma legislação permissiva, que estipulou critérios brandos para a emancipação municipal.

Os dados da Tabela 4.10¹²² ilustram a intensidade do processo emancipatório durante os anos de 1990 e 2000:

¹¹⁸ No Quadro A.6, Anexo 7, página 226, encontram-se as alterações promovidas pela reforma tributária de 1988 na esfera municipal de governo.

¹¹⁹ O processo de descentralização política e administrativa aliado a um maior fortalecimento da esfera municipal é um fenômeno comum em alguns países na Europa (França e Espanha), em curso desde os anos 70, como em outros países da América Latina. O que é característico dos países latino-americanos é que esse processo de descentralização e reforma do Estado ocorre num contexto de democratização e abertura política. Ver Borja (1984) e Palma (1995).

¹²⁰ Referência completa na parte bibliográfica.

¹²¹ A limitação do argumento desses autores reside no fato de que eles consideram na sua análise apenas a parcela do FPM destinada aos municípios. Eles não consideram a participação da receita própria e da cota-parte do ICMS na receita municipal total – o que contribuiria para um entendimento mais amplo das finanças públicas municipais.

TABELA 4.10: Divisão Territorial do Brasil (1990-2000)

Regiões/ Estados selecionados	Municípios Instalados		Número de municípios criados entre 1990 e 2000	Incremento Relativo 1990-2000 (%)
	1990	2000		
Brasil	4491	5507	1016	22,6
Norte	298	449	151	50,7
AC	12	22	10	83,5
RO	23	52	29	126,5
RR	8	15	7	88,0
Nordeste	1.509	1.787	278	18,4
MA	136	217	81	59,6
PB	171	223	52	30,5
PI	118	221	103	87,3
Sudeste	1432	1666	234	16,4
ES	67	77	10	15,0
MG	723	853	130	18,0
RJ	70	91	21	30,0
SP	572	645	73	12,8
Sul	873	1159	286	32,8
PR	323	399	76	23,6
RS	333	467	134	40,3
SC	217	293	76	35,1
CO	379	446	67	17,7
GO	211	242	31	14,7
MS	72	77	5	7,0
MT	95	126	31	32,7

Fonte de dados brutos: IBGE e TSE – Adaptado de: TOMIO, 2000, pg.247

De acordo com os dados da Tabela 4.10, constata-se que, de fato, o processo de emancipação municipal foi intenso durante a década de 90. Nesses dez anos, foram criados 1.016 novos municípios, que corresponde a um crescimento de 22,6% na quantidade de municípios brasileiros.

Observa-se que o processo emancipatório foi mais intenso nas regiões Norte, com destaque para o estado de Rondônia, e na região Sul, com destaque para o estado do Rio Grande do Sul.

Por sua vez, a região Sudeste, que apresenta o desenvolvimento mais dinâmico do país, apresentou o menor taxa de incremento municipal – 16,4%. Entre os estados, São Paulo foi o que apresentou o processo emancipatório menos intenso da região, com uma taxa de incremento de, aproximadamente, 13%, no período considerado.

¹²² Na Tabela A.2, Anexo 8, página 227, encontra-se o quadro territorial completo, com dados, ano a ano entre 1990 e 2000, de todos os estados brasileiros.

No estado de São Paulo, foram criados, nos anos 90, 73 novos municípios, que corresponde a apenas 11,4% do total dos municípios existentes em 2000¹²³.

Porém, a década de 1990 foi o segundo período mais intenso em termos de criação de municípios, quando foram criados cerca de 10 municípios por ano¹²⁴. Esses novos municípios paulistas distribuem-se em termos populacionais da seguinte forma:

TABELA 4.11: Municípios paulistas criados durante a década de 1990, por tamanho - dados de 2000

Classe de tamanho	Quantidade de municípios criados	Participação no total (%)
Até 5.000 habitantes	51	70,0
Entre 5.001 e 10.000 habitantes	11	15,0
Entre 10.001 e 20.000 habitantes	7	9,5
Entre 20.001 e 30.000 habitantes	3	4,2
Entre 30.001 e 50.000 habitantes	0	0
Entre 50.001 e 100.000 habitantes	0	0
Entre 100.001 e 200.000 habitantes	1	1,3
Total do Estado de São Paulo	73	100,0

Fonte de dados brutos: Fundação Seade e Secretaria do Estado de Economia e Planejamento – IGC.

Os dados anteriores confirmam o argumento de Rezende e Gomes & Mac Dowell no caso do estado de São Paulo, onde 85% dos novos municípios criados são de pequeno porte, sendo que 70% dos casos são de micromunicípios, ou seja, com população até 5.000 habitantes.

Porém, há uma discordância quanto ao argumento defendido pelos autores, que vêem a proliferação de pequenos e micromunicípios como decorrência direta do aumento de recursos colocados à disposição dos municípios no período recente.

A presente pesquisa reconhece uma forte associação entre os dois fatores, mas não concorda com a existência de uma relação causal simples e direta entre essas duas variáveis.

Outros fatores atuam no processo de emancipação municipal como o quadro institucional vigente no período em questão, os aspectos demográficos de cada região considerada, a existência de distritos potencialmente emancipáveis e o próprio interesse individual em querer se emancipar.

¹²³ Ver Tabela 3.4, página 81.

Nesta seção, abordaremos exclusivamente o quadro institucional do estado de São Paulo em vigor durante as emancipações municipais da década de 90.

Iniciaremos esta análise com o mapeamento das legislações, ilustrado pelo Quadro 4.2:

¹²⁴ O período mais intenso foi a Segunda República.

QUADRO 4.2: Legislação que regulamenta a emancipação municipal em vigor no pós 1988

Decreto-Lei Complementar no. 9, de 31/12/1969 (Lei Orgânica dos Municípios)	Artigo 34 das Disposições Transitórias da Constituição Estadual de São Paulo de 1989 (Promulgada em 05/10/1989)	Lei Complementar no. 651, de 31/07/1990 (Estadual)	Emenda Constitucional no.15, de 12/09/1996 (Federal)	Projeto de Lei Complementar no. 130, de 1996 (Federal)
<p>Processo regulamentado pelo Artigo 100: Alterações territoriais feitas quadrienalmente, no ano anterior ao das eleições gerais, mediante consulta plebiscitária às populações interessadas, atendidos os requisitos da lei complementar federal e da legislação estadual.</p> <p>Requisitos estabelecidos pelo Artigo 108:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ser distrito há mais de quatro anos; 2) Ter condições apropriadas para instalação da prefeitura e da câmara municipal; 3) Apresentar solução de continuidade de, no mínimo, 5 km entre o seu perímetro urbano e o município de origem; 4) Não interromper a continuidade territorial do município de origem. <p>LC 391/1985 (Estadual)– Altera redação do Inciso 3 do Artigo 108 do DLC 9/1969.</p> <p>LC 410/1985 (Estadual)– Altera o DLC 9/1969, reduzindo de 4 para 3 anos o prazo de existência do distrito ou subdistrito que pretende se emancipar.</p>	<p>Requisitos estabelecidos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) População mínima de 2.500 habitantes; 2) Eleitorado não inferior a 10% da população; 3) Centro urbano constituído, com, no mínimo, 200 casas; 4) Ser distrito há mais de 3 anos; 5) Solução de continuidade de 5 km; 6) Não interromper a continuidade territorial do município de origem. <p>A aprovação da emancipação dependerá do resultado favorável do plebiscito, obtido através da maioria dos votos válidos, tendo votado a maioria absoluta dos eleitores.</p>	<p>Processo regulamentado pelo Artigo 1:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Processo de emancipação municipal inicia-se com o encaminhamento de uma representação assinada, no mínimo, por 100 eleitores residentes na área a ser emancipada a um deputado estadual ou diretamente à Mesa da Assembleia Legislativa; 2) Alterações territoriais só poderão ser feitas anualmente. <p>Requisitos estabelecidos pelo Artigo 2:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ser distrito há mais de 2 anos; 2) Possuir em sua área territorial, no mínimo, 1.000 eleitores; 3) Ter centro urbano constituído; 4) Solução de continuidade de 3 km. 5) Não interromper a continuidade territorial do município de origem. <p>A aprovação da emancipação dependerá do resultado favorável do plebiscito, obtido através da maioria dos votos válidos, tendo votado a maioria absoluta dos eleitores.</p>	<p>Alteração do Parágrafo 4º. do Artigo 18 da Constituição Federal de 1988:</p> <p>“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 previa, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma de lei”.</p> <p>Esta Emenda suspendeu o processo emancipatório. O Projeto de Lei Complementar 130, de 1996, que regulamenta a Emenda Constitucional no.15, encontra-se, até o momento, em tramitação no Congresso.</p>	<p>O processo de emancipação será iniciado com uma petição assinada, no mínimo, por 100 eleitores residentes na área a ser emancipada acompanhada de declaração da Justiça Eleitoral, com a conferência das assinaturas, número dos títulos, zonas e sessões eleitorais. Essa petição deverá ser encaminhada à Assembleia Legislativa;</p> <p>Requisitos estabelecidos pelo Artigo 17:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) População superior a: <ol style="list-style-type: none"> a – 5.000 hab., na região Norte; b – 7.500 hab., na região Centro-Oeste; c – 10.000 hab., na região Nordeste; d – 12.500 hab., na região Sul; e – 15.000 hab., na região Sudeste. 2) Eleitorado não inferior a 10% da população; 3) Centro urbano constituído, com número de casas superior a: <ol style="list-style-type: none"> a – 200, na região Norte; b – 300, na região Centro-Oeste; c – 400, na região Nordeste; d – 500, na região Sul; e – 600, na região Sudeste. <p>Em seguida, será realizado e publicado um Estudo de Viabilidade Municipal (Artigos 24 e 25), que considerará os seguintes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Padrão de crescimento demográfico nas últimas décadas; 2) Análise da estrutura econômica atual e sua evolução recente; 3) Análise da receita tributária da área a ser emancipada; 4) Análise da repercussão regional da criação do novo município. <p>A aprovação da emancipação dependerá de consulta plebiscitária junto às populações dos municípios envolvidos no desmembramento (tanto o município que se pretende emancipar como o município de origem).</p>

Fonte de informações: Constituições Federal e Estadual (1988 e 1989) e Legislações Federal e Estaduais (1969, 1990 e 1996).

Com relação ao processo de emancipação municipal, a Constituição de 1988 transferiu para os estados a competência de estabelecer os requisitos mínimos para a criação de novos municípios.

Além disso, manteve a aprovação da realização de consulta plebiscitária e a elaboração da lei de criação dos municípios como encargos do legislativo estadual¹²⁵.

Por sua vez, os requisitos estabelecidos pela Constituição Estadual de São Paulo de 1989 assumem uma característica mais branda quando comparados com os requisitos da Lei Complementar nº.1 de 1967¹²⁶.

Constata-se que as principais modificações na legislação de 1989 referem-se à redução do critério populacional, que passou de 10.000 para 2.500 habitantes, e à ausência do critério relacionado às finanças públicas.

Apesar desse abrandamento dos critérios, nenhum município foi criado baseado nos requisitos da Constituição de 1989¹²⁷.

Analisando os Estudos Técnicos realizados pelo Instituto Geográfico e Cartográfico¹²⁸, constata-se que, dos 73 novos municípios instalados após a Constituição de 1988, 13¹²⁹ foram criados utilizando a legislação de 1969, ou seja, baseado nos critérios estabelecidos pela Lei Orgânica dos Municípios de 31/12/1969.

Isso ocorreu porque os estudos técnicos desses treze municípios foram realizados antes da promulgação da Constituição estadual e, portanto, tiveram que considerar a legislação anterior mais recente.

¹²⁵ Vale lembrar que o estabelecimento de requisitos para a criação de municípios foi de competência da esfera estadual durante a vigência da Constituição de 1946, sendo que, em 1967, ela passa para a esfera federal. Por sua vez, a aprovação da realização do plebiscito e a elaboração da lei de criação dos municípios nunca deixaram de ser competências do legislativo estadual, desde 1946.

¹²⁶ Os requisitos estabelecidos por essa lei são os seguintes: população superior a 10 mil habitantes; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano constituído, com 200 casas; arrecadação de 5 milésimos da receita estadual de impostos. (Ver Quadro A.1, Anexo 1, pg.217).

¹²⁷ Ver Quadro A.7, Anexo 9, página 228.

¹²⁸ O Instituto Cartográfico e Geográfico (IGC), ligado à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, é responsável pela realização do Estudo Técnico, a pedido da Assembléia Legislativa. Nesses Estudos, os profissionais do Instituto fazem uma visita aos distritos que solicitam a emancipação municipal, onde são avaliados os requisitos exigidos. Como resultado final, o IGC elabora um relatório geral, acompanhado da redefinição das divisas territoriais tendo em vista a criação do novo município.

¹²⁹ Trata-se dos seguintes municípios: Borebi, Dirce Reis, Embaúba, Espírito Santo do Turvo, Euclides da Cunha Paulista, Guatapar, Iaras, Motuca, Pedrinhas Paulista, Potim, Rosana, Tarumã e Zacarias.

Por sua vez, os estudos técnicos dos outros 60 novos municípios foram realizados a partir do mês de setembro de 1990, baseando-se, portanto, na Lei Complementar n.º. 651 de 31/07/1990.

Considerando os critérios para emancipação municipal, estabelecidos pelo Decreto-Lei Complementar n.º. 9, de 31/12/1969, observa-se que estão ausentes os requisitos populacionais, eleitorais e os financeiros.

Isso permite afirmar que essa legislação procurou facilitar o processo de emancipação municipal, uma vez que seus critérios são menos exigentes que os de 1967 e os de 1989.

Comparando-se apenas a legislação de 1969 e a de 1989, observa-se que esta última não representa um abrandamento dos requisitos como quando se observa na sua comparação com a legislação de 1967, pois volta a estabelecer critérios populacionais e eleitorais.

Para avaliar o impacto dos critérios de 1989, basta enquadrar os municípios criados sob a legislação de 1969 nos requisitos estabelecidos pela Constituição estadual.

Com isso, constata-se que cinco dos treze municípios criados¹³⁰ sob as regras de 1969 não teriam se emancipado, pois apresentavam população inferior a 2.500 habitantes¹³¹.

Em 1990, passou a vigorar para o processo emancipatório de São Paulo a Lei Complementar n.º. 651. Comparativamente aos critérios de 1989, os requisitos de 1990 mostram-se bastante brandos, uma vez que reduziu o prazo de existência do distrito de 3 para 2 anos, excluiu o critério populacional e diminuiu a distância entre o distrito e a sede do município¹³².

Quando se compara a legislação paulista com as de outros estados, constata-se que a de São Paulo mostrou-se menos exigente durante a década de 1990.

¹³⁰ Trata-se dos seguintes municípios: Borebi, Dirce Reis, Embaúba, Iaras e Zacarias.

¹³¹ Dados censitários de 1993 – ano de instalação desses municípios. Ver Quadro A.8, Anexo 10, pg. 229.

¹³² Vale ressaltar que dos 60 municípios criados sob a legislação de 1990, 23 não teriam se emancipado sob os critérios de 1989.

As legislações de Santa Catarina, Pernambuco e Bahia¹³³, por exemplo, exigiam um critério populacional que variou de 1.796 a 10.000 habitantes¹³⁴. Com relação ao aspecto financeiro, os estados da Bahia e Santa Catarina apresentaram legislações com esse requisito¹³⁵ – o que nunca esteve presente na legislação paulista no período recente.

Assim, observa-se uma grande variação estadual nos requisitos para a emancipação municipal durante a década de 1990, que foram estabelecidos de acordo com o interesse de cada região.

No caso de São Paulo, apesar da existência de leis mais permissivas quando comparadas com a legislação de outros estados, observa-se a menor intensidade no processo emancipatório da região Sudeste, cuja taxa de incremento foi de 12,8% entre 1990 e 2000¹³⁶ (Ver Tabela 4.10, pg.137).

Além disso, registra-se que o interior do estado de São Paulo possuía, em 1995, mais 279 distritos¹³⁷, em princípio, potencialmente emancipáveis¹³⁸, distribuídos nas diferentes regiões do estado.

Estes distritos poderiam, diante de uma legislação facilitadora do processo de desmembramento municipal, solicitar sua emancipação política – fato que não aconteceu.

Com isso, pode-se afirmar que uma legislação mais permissiva não leva necessariamente a uma maior ocorrência de emancipações municipais. As regras para a

¹³³ A abordagem da legislação desses estados encontra-se em Tomio, 2000, pg. 279 e 291-292.

¹³⁴ Uma característica dos anos 90 é a quantidade de legislações criadas entre 1989 e 1995, determinando requisitos para emancipações municipais: nos estados de Pernambuco e Bahia, assim como em São Paulo, foram duas. Já em Santa Catarina foram criadas quatro legislações.

¹³⁵ Seria importante analisar se, nesses estados citados, os requisitos foram atendidos plenamente pelos distritos emancipados. Observa-se, no estado de São Paulo, a ocorrência de um caso irregular. Trata-se do município de Nova Castilho, que foi desmembrado do município de General Salgado: um dos requisitos exigia um mínimo de 1.000 eleitores e Nova Castilho possuía, em 1993, uma população de 955 habitantes. Ou seja, Nova Castilho não atendia ao requisito eleitoral, mas mesmo assim foi desmembrado.

¹³⁶ Nesta análise, considera-se que, no estado de São Paulo, as solicitações de emancipação municipal encaminhadas para a Assembléia Legislativa tiveram 100% de sucesso. Essa constatação baseou-se nas informações fornecidas pela Comissão de Assuntos Municipais, da Assembléia Legislativa, cujo Secretário informou que nenhum pedido de emancipação municipal foi arquivado, durante a década e 1990. Isso significa que todos os pedidos foram aprovados, não havendo nenhum caso em que a emancipação municipal tenha sido negada.

¹³⁷ A relação dos distritos do interior de São Paulo encontra-se no material do IGC, *Municípios e Distritos do Estado de São Paulo*, de 1995 (Referência na parte bibliográfica).

¹³⁸ Para se ter certeza dessa condição – *potencialmente emancipável* – seria necessário ter acesso aos dados populacionais e eleitorais desses distritos. Porém, no momento, esses dados não se encontram desagregados. Eles são contabilizados juntamente com os dados totais dos municípios aos quais pertencem.

criação de municípios desempenham um papel importante, porém o processo emancipatório não deriva apenas do aparato institucional.

Outros fatores concorrem para a configuração do fenômeno emancipatório e na próxima e última seção serão abordados os aspectos demográficos e de dinamismo econômico do estado de São Paulo.

Antes de finalizar a seção, serão feitas mais algumas observações sobre o processo de emancipação no período recente.

O processo emancipatório segue uma longa trajetória desde a sua solicitação inicial até a sua aprovação plebiscitária. Longe de se constituir num processo político simples, a emancipação municipal percorre várias etapas, envolvendo diferentes atores, sendo o distrito e o legislativo estadual os principais espaços decisórios.

No caso do estado de São Paulo, o processo emancipatório passa pelas seguintes etapas¹³⁹:

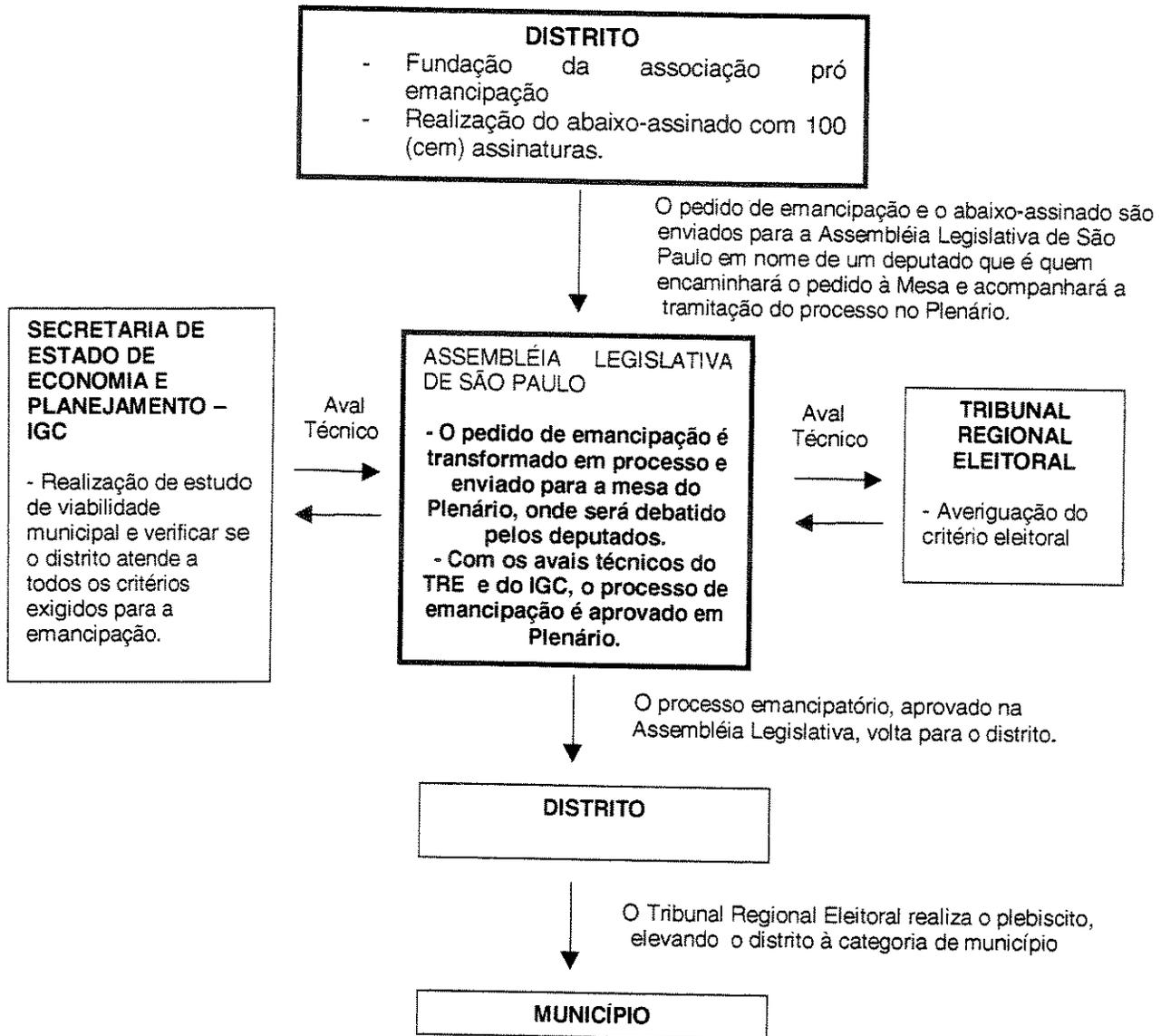
- 1) No distrito que deseja a emancipação, deve ser fundada uma associação em prol da emancipação;
- 2) Essa associação deve realizar um abaixo-assinado com, no mínimo, 100 (cem) assinaturas;
- 3) Esse abaixo-assinado, juntamente com a solicitação de emancipação, deve ser enviado para a Assembléia Legislativa, em nome de um deputado ou diretamente à Mesa da Assembléia;
- 4) Na Assembléia Legislativa, a solicitação é transformada em processo e enviada para o Plenário para ser avaliado;
- 5) A Assembléia Legislativa envia o processo para o Tribunal Regional Superior Eleitoral para averiguar se o distrito atende um dos critérios, que se refere ao número de eleitores;
- 6) Atendendo o critério eleitoral, a Assembléia Legislativa envia o processo para a Secretaria de Planejamento do estado de São Paulo, onde o Instituto Geográfico e

¹³⁹ Essas etapas constam no Regimento Interno da Assembléia Legislativa de São Paulo.

Cartográfico fará o estudo de viabilidade municipal e averiguar se o distrito atende a todos os critérios exigidos para a emancipação municipal;

- 7) O processo volta para o Plenário da Assembléia Legislativa onde ele continuará sendo debatido pelos deputados. Ao fim da tramitação, se o processo receber parecer favorável, é solicitado ao Tribunal Regional Eleitoral que realize o plebiscito no distrito em questão. Em caso de parecer desfavorável, o processo é imediatamente arquivado.

O esquema seguinte mostra o trajeto percorrido por um processo emancipatório aprovado na Assembléia Legislativa:



Os principais centros decisórios do processo de emancipação municipal são: 1) o distrito, onde os segmentos sociais, com interesse em elevar o distrito à categoria de município, se organizam e dão início ao processo de emancipação municipal, e 2) a Assembléia Legislativa, no interior da qual o processo emancipatório é avaliado, discutido e, por fim, aprovado ou não pelo Plenário.

A Secretária de Estado de Economia e Planejamento, na figura do IGC, e o Tribunal Regional Eleitoral participam do processo apenas com o objetivo de fornecer pareceres técnicos – são os órgãos que avaliam o cumprimento dos critérios exigidos para a emancipação.

A aprovação ou não do processo é decidido exclusivamente pelo poder legislativo estadual e, somente após o processo ter sido definitivamente aprovado pela Assembléia Legislativa, é que se convoca, no distrito, a realização do plebiscito que efetivará a sua emancipação.

As pesquisas sobre o processo de emancipação municipal geralmente concentram as suas análises em um dos centros decisórios¹⁴⁰.

A presente pesquisa focaliza a sua análise no distrito, ou seja, nos fatores que atuam na tomada de decisão local.

¹⁴⁰ A tese de doutoramento de Tomio (2000) é uma importante referência de análise sobre a tramitação do processo emancipatório no interior da Assembléia Legislativa.

4.4 – Aspectos Demográficos e Socioeconômicos da Emancipação Municipal no Estado de São Paulo no Período Recente

Iniciaremos esta seção com algumas observações sobre o impacto dos municípios criados durante a década de 1990 na rede urbana paulista.

Os dados da Tabela 4.12 ilustram essa situação:

TABELA 4.12: Municípios envolvidos no processo emancipatório nos anos 90, por classe de tamanho

Classe de Tamanho	Antes da Emancipação	Após a Emancipação		
	Municípios de Origem	Municípios de Origem	Novos Municípios	Total
Até 5.000 habitantes	2	9	51	60
Entre 5.001 e 10.000 habitantes	11	8	11	19
Entre 10.001 e 20.000 habitantes	12	12	7	19
Entre 20.001 e 50.000 habitantes	20	18	3	21
Entre 50.001 e 100.000 habitantes	11	10	0	10
Entre 100.001 e 200.000 habitantes	6	6	1	7
Entre 200.001 e 500.000 habitantes	5	4	0	4
Total	67	67	73	140

Fonte de dados: Fundação Seade

Primeiramente, observa-se que, no processo emancipatório paulista, 67 municípios deram origem a 73 novas unidades.

Dentre os municípios originários, observa-se uma maior participação dos municípios pequenos (com população entre 5.001 e 20.000 hab.) e médios (com população entre 20.001 e 50.000 hab.) nos desmembramentos municipais.

No momento posterior à emancipação municipal, constata-se uma maior incidência de micromunicípios (com população até 5.000 habitantes) entre os novos municípios criados. Ou seja, dentre os 73 novos municípios, 51 são micromunicípios – cerca de 70% das emancipações municipais.

Constata-se ainda uma significativa alteração demográfica dos municípios originários. Ou seja, após os desmembramentos municipais, o conjunto dos municípios de origem sofreu uma redução na quantidade de médios e pequenos municípios, acompanhada de um incremento no número de micromunicípios (mais de 300% de aumento).

Por fim, considerando os valores totais do momento anterior e do momento posterior às emancipações municipais, observa-se que, de um universo de 67 municípios originários – onde predominavam os municípios médios (com população entre 20.001 e 100.000 hab.) –, surgiram 140 municípios, onde predominam os micromunicípios (com até 5.000 hab.), seguidos dos pequenos municípios (com população entre 5.001 e 20.000 hab.).

Esse fenômeno causa um importante impacto no conjunto dos municípios paulistas. Como exemplo, pode-se citar o impacto relacionado às finanças públicas.

Os dados da Tabela 4.13 complementam esse exemplo:

TABELA 4.13: Participação da receita tributária, FPM e QPM-ICMS¹⁴¹ na receita municipal paulista - dados de 1990

Classe de Tamanho	Receita Tributária (%)	FPM (%)	QPM-ICMS (%)
Até 10.000 habitantes	3,0	39,0	29,0
De 10.001 a 25.000	6,0	30,0	34,0
De 25.001 a 50.000	11,0	22,0	39,0
De 50.001 a 100.000	10,0	18,0	43,0
De 100.001 a 250.000	16,0	12,0	45,0
Acima de 250.000	19,0	7,0	46,0

Fonte: Alberto J.M. Borges & Tânia M.C. Villela, Os Municípios. In: Como Está São Paulo, 1993, p.81 – *Apud.* Silva, Vera Martins, 1995, pg. 56.

Conforme os dados anteriores, constata-se que, nos municípios com até 10.000 habitantes, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) tem um peso maior na composição das receitas municipais do que o ICMS e a tributação própria dos municípios.

¹⁴¹ O FPM e o ICMS são as principais transferências intergovernamentais repassados aos municípios. O ICMS é uma transferência estadual, de caráter distributivo – o que significa que ele é proporcional à atividade econômica do município. Por sua vez, o FPM é uma transferência federal, de caráter compensatório. Isso significa que o objetivo desse repasse é compensar as desigualdades financeiras entre municípios mais dinâmicos e menos dinâmicos economicamente – com isso, a transferência do FPM acaba favorecendo os municípios menores.

Por sua vez, observa-se que, na medida em que os municípios vão ficando maiores, a tributação própria e o ICMS têm a sua participação elevada e a do FPM, diminuída.

Isso significa que a tendência dos pequenos municípios é a de ficarem dependentes dos repasses da União e com dificuldades de se manterem financeiramente auto-suficientes¹⁴².

Quando se observam as alterações demográficas, ao longo da década de 90, tem-se uma perspectiva mais ampla do impacto dos desmembramentos municipais na rede urbana paulista, neste período.

Os dados da Tabela 4.14 ilustram essa situação:

TABELA 4.14: Distribuição dos municípios paulistas por classe de tamanho – 1990 e 2000

Classes de Tamanho	1990	Participação no total (%)	2000	Participação no total (%)	Varição entre 1990 e 2000	Municípios criados durante a década de 90
Até 5.000 habitantes	135	23,7	184	28,5	+ 49	51
Entre 5.001 e 10.000 habitantes	114	20,0	117	18,3	+ 3	11
Entre 10.001 e 20.000 habitantes	126	22,0	119	18,4	- 7	7
Entre 20.001 e 50.000 habitantes	102	17,8	117	18,3	+ 15	3
Entre 50.001 e 100.000 habitantes	49	8,6	46	7,1	- 3	0
Entre 100.001 e 200.000 habitantes	22	3,9	36	5,5	+ 14	1
Entre 200.001 e 500.000 habitantes	18	3,1	19	2,9	+ 1	0
Entre 500.001 e 1.000.000 habitantes	5	0,8	5	0,7	0	0
Acima de 1.000.000 habitantes	1	0,1	2	0,3	+ 1	0
Total	572	100,0	645	100,0	+ 73	73

Fonte de dados brutos: Fundação Seade

¹⁴² Não se pretende, aqui, empreender uma discussão mais profunda sobre as questões financeiras e tributárias relacionadas com os pequenos municípios e com o processo emancipatório dos 90. Pretende-se, apenas, registrar a importância dessas variáveis para análise das emancipações municipais no período recente. Para uma discussão sobre o tema, ver Gomes & Mac Dowell (2000), Rezende (1999), Bremaeker (1993a) e Noronha & Cardoso (1995).

Conforme os dados anteriores, constata-se que a participação dos pequenos municípios, com população inferior a 20.000 habitantes, girou em torno de 65% nos dois momentos considerados.

Dentre esses pequenos municípios, observa-se que apenas os micromunicípios (com até 5.000 habitantes) tiveram um aumento na sua participação ao longo da década e mantiveram a maior participação em comparação com os demais municípios, tanto em 1990 como em 2000.

Por sua vez, apesar da redução da participação dos municípios com população entre 5.001 e 20.000 habitantes, ela continuou sendo alta nos dois momentos.

Outras classes de municípios que aumentaram sua participação ao longo da década de 90 foram a com população entre 20.000 e 50.001, a com população entre 100.000 e 200.001 e a com mais de 1.000.000 habitantes.

Quando se considera a variação do número de municípios ao longo da década e os municípios criados na década de 90, constata-se que o processo emancipatório no período recente teve um importante impacto apenas nos pequenos municípios, ou seja, nos municípios com até 20.000 habitantes.

Nos municípios com população superior a 20.000 habitantes, a variação na quantidade de municípios foi decorrente do próprio crescimento populacional em alguns casos, e do decréscimo da população, em outros.

Com isso, pretende-se afirmar que a criação de novos municípios sempre causará impactos no conjunto da rede urbana de uma determinada região ou estado.

No caso das emancipações municipais da década de 90, constata-se que os fatores atuantes e os impactos resultantes desse processo relacionam-se intimamente com as questões advindas do surto de micros e pequenos municípios por todo o país, entre as quais pode-se citar as questões de natureza financeira, administrativa, política, demográfica e socioeconômicas.

Este trabalho se restringirá à análise dos aspectos demográficos e socioeconômicos do processo emancipatório em São Paulo.

A hipótese central deste trabalho refere-se à mudança na lógica do processo de emancipação municipal no estado de São Paulo no período recente.

Como foi desenvolvido no terceiro capítulo, o fenômeno emancipatório é determinado pela atuação de três dimensões – a demográfica, a econômica e a institucional.

Em São Paulo, até 1985, as emancipações municipais estavam preponderantemente relacionadas com os aspectos demográficos e econômicos das regiões. Isso significa que os novos municípios surgiam nas áreas de expansão da ocupação territorial e com maior dinamismo econômico.

Esses fatores permitiram deduzir que, até o início da década de 80, as dimensões demográfica e econômica foram mais preponderantes no processo emancipatório paulista, enquanto a dimensão institucional foi menos atuante.

Assim, o argumento deste trabalho é o de que, na década de 1990, uma vez finalizada a estruturação da rede urbana paulista, altera-se a lógica do processo emancipatório.

Ou seja, a tendência do processo emancipatório ao longo da década de 1990 foi a de apresentar alta concentração de emancipações municipais nas regiões com baixas e médias taxas demográficas e de dinamismo econômico, acompanhada de uma baixa concentração nas regiões com maiores taxas demográficas e de dinamismo econômico.

Isso permite afirmar que, nas emancipações municipais do período recente, verifica-se uma preponderância da dimensão institucional e uma menor atuação das dimensões demográfica e econômica.

Por fim, uma maior atuação da dimensão institucional significa que as emancipações municipais dos anos 90 foram estimuladas pelo novo status jurídico conquistado pelos municípios na Constituição de 1988.

Esse novo status implicou numa maior autonomia política, financeira e administrativa e no repasse de uma quantidade maior de receitas e encargos ao governo municipal.

Iniciaremos a análise das emancipações municipais paulistas retomando o quadro que ilustra o dinamismo econômico das regiões administrativas do estado, demonstrado no final da primeira seção deste capítulo.

QUADRO 4.3: Classificação das Regiões Administrativas, segundo a média do VA (1995-1997)

AGROPECUÁRIA*	INDÚSTRIA* (Inclui a agroindústria)		
	Baixo (VA até 1.000.000.000)	Intermediário (VA de 1.000.000.001 a 5.000.000.000)	Alto (VA acima de 5.000.000.000)
Baixo (VA até 100.000.000)	A1	B2	C1
Intermediário (VA de 100.000.001 a 300.000.000)	A2	B3	C2
Alto (VA acima de 300.000.000)	B1	B4	C3

Fonte de dados brutos: Valor adicionado dos anos de 1995, 1996 e 1997 – Fundação Seade.

* Os valores constantes nesta tabela são de autoria própria, obtidos a partir da média dos valores adicionados, referentes a todas as regiões administrativas paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

No quadro anterior¹⁴³, a cor amarela corresponde às *regiões com baixo dinamismo econômico* (A1 e A2); a cor azul corresponde às *regiões com dinamismo econômico em expansão* (B1, B2, B3 e B4), e a cor rosa corresponde às *regiões com elevado dinamismo econômico* (C1, C2 e C3)¹⁴⁴.

Assim, considerando a média dos valores adicionados da indústria e da agropecuária de cada região administrativa do estado, referente aos anos de 1995, 1996 e 1997¹⁴⁵, chega-se à seguinte classificação:

- 1) Grupo de regiões com baixo dinamismo econômico → compreende as regiões administrativas de Barretos, Presidente Prudente e Registro.
- 2) Grupo de regiões com dinamismo econômico em expansão → compreende as regiões administrativas de Araçatuba, Baixada Santista, Bauru, Central, Franca, Marília, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

¹⁴³ Para a elaboração desse quadro foi calculada a média dos valores adicionados da indústria e da agropecuária entre os anos de 1995 e 1997. Em seguida, cada segmento foi dividido em três grupos conforme exposto no quadro. Os dados sobre valor adicionado das regiões administrativas estão disponíveis a partir de 1995 e foram escolhidos os anos de 1995, 1996 e 1997 para cobrir o período em que ocorreram as emancipações municipais.

¹⁴⁴ Faz-se necessária uma distinção entre os termos *dinamismo econômico* e *desenvolvimento econômico*. *Dinamismo econômico* refere-se à intensidade da economia, ou seja, a rapidez com que ela se desenvolve. Por sua vez, *desenvolvimento econômico* refere-se ao estágio econômico em que se encontra uma determinada comunidade. São dois termos com significados bastante distintos e, portanto, não podem ser vistos como sinônimos.

- 3) Grupo das regiões com elevado dinamismo econômico → compreende as regiões administrativas de Campinas, RMSP, São José dos Campos e Sorocaba.

Conforme foi colocado na primeira seção, de acordo com a hipótese da pesquisa, as emancipações municipais no período recente tenderiam a se concentrar nas regiões administrativas com dinamismo econômico baixo e em expansão.

Sendo assim, as emancipações municipais tenderiam a se concentrar nas regiões de Araçatuba, Baixada Santista, Barretos, Bauru, Central, Franca, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

Observemos, agora, a distribuição espacial dos novos municípios paulistas:

TABELA 4.15: Distribuição espacial dos novos municípios paulistas por Regiões Administrativas

Regiões Administrativas	Quantidade de municípios criados
Sorocaba	16
São José do Rio Preto	15
Campinas	7
Araçatuba	7
Presidente Prudente	6
Marília	6
São José dos Campos	3
Ribeirão Preto	3
Central (Araraquara e São Carlos)	3
Registro	2
Bauru	2
RMSP	1
Baixada Santista	1
Barretos	1
Franca	0
Total do Estado de São Paulo	73

Fonte dos dados: Fundação Seade e Secretaria do Estado de Economia e Planejamento – IGC.

Observa-se que 57 novos municípios, cerca de 78%, se concentram em seis regiões: Sorocaba, São José do Rio Preto, Campinas, Araçatuba, Presidente Prudente e Marília. Nesse grupo, destacam-se Sorocaba e São José do Rio Preto, que registraram os maiores índices de emancipações municipais.

¹⁴⁵ Na Tabela A.3, Anexo 11, página 230, encontra-se os valores adicionados, por ramo de atividade econômica, das 15 Regiões Administrativas do estado de São Paulo.

Os outros dezesseis municípios – cerca de 22% – se concentraram em oito regiões: São José dos Campos, Ribeirão Preto, Central, Registro, Bauru, RMSP, Baixada Santista e Barretos. Observa-se que apenas a região de Franca não registrou emancipações municipais.

Com o Quadro 4.4 será possível avaliar a intensidade com a qual a hipótese do trabalho foi confirmada:

QUADRO 4.4: Comparação entre a hipótese do trabalho e os casos empíricos

Concentração das emancipações municipais na década de 1990	Regiões segundo a hipótese do trabalho	Regiões conforme a evidência empírica
Alta	Araçatuba, Baixada Santista, Barretos, Bauru, Central, Franca, Marília Presidente Prudente Registro, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto	Araçatuba Campinas Marília Presidente Prudente São José do Rio Preto Sorocaba
Baixa	Campinas RMSP São José dos Campos Sorocaba	Baixada Santista, Barretos Bauru, Central Registro, Ribeirão Preto RMSP e São José dos Campos

Autoria Própria.

Conforme o quadro comparativo, constata-se que do grupo das onze regiões onde se concentrariam as emancipações municipais, segundo a hipótese, quatro delas fizeram parte do grupo que registrou, de fato, uma maior concentração de emancipações. Esse número corresponde a 36% do total das regiões previstas pela hipótese.

Uma ocorrência importante não comportada pela hipótese refere-se à alta ocorrência de emancipações municipais nas regiões de Sorocaba e Campinas, que pertencem ao grupo de regiões com elevado dinamismo econômico.

Considerando a ocorrência de emancipações municipais de acordo com a tipologia das regiões do quadro 4.3 (pg.153) tem-se a seguinte situação:

QUADRO 4.5: Distribuição das emancipações municipais, segundo a tipologia das regiões administrativas

Classificação das regiões administrativa	Regiões Administrativas	Quantidade de municípios criados	Total de municípios por classe de regiões
Regiões com baixo dinamismo econômico	Barretos	1	9
	Presidente Prudente	6	
	Registro	2	
Regiões com dinamismo econômico em expansão	Araçatuba	7	37
	Baixada Santista	1	
	Bauru	2	
	Central	3	
	Franca	0	
	Marília	6	
	Ribeirão Preto	3	
	São José do Rio Preto	15	
Regiões com elevado dinamismo econômico	Campinas	7	27
	RMSP	1	
	São José dos Campos	3	
	Sorocaba	16	

Autoria Própria.

Conforme as informações no quadro anterior, 46 novos municípios foram criados nas regiões de baixo dinamismo e nas regiões com dinamismo econômico em expansão. Esses números correspondem a 63% do total das emancipações municipais no estado de São Paulo, no período recente.

Esse percentual poderia confirmar parcialmente a hipótese central do trabalho que argumenta sobre uma maior concentração de emancipações municipais nas regiões com menor dinamismo econômico do estado.

Porém, quando se consideram casos isolados como, por exemplo, a região administrativa de Franca, que não registrou a criação de nenhum novo município, ou então, as regiões de Sorocaba, que apresentou o maior número de emancipações municipais, e de Campinas, cujo processo emancipatório também foi significativo, constata-se que o foco da análise apresenta limitações.

As regiões administrativas são compostas de sub-regiões – Regiões de Governo – que apresentam características bastante distintas entre si. Por esse motivo, pretende-se, daqui em diante, diminuir o enfoque da pesquisa para a análise do fenômeno emancipatório na perspectiva dessas sub-regiões.

Além disso, não se pretende analisar o processo emancipatório sob a perspectiva das regiões de governo, comparando todas as variáveis entre si, como foi feito anteriormente na consideração dos dados referentes às regiões administrativas.

Pretende-se analisar as regiões de governo numa perspectiva regional. Ou seja, realizar-se-á uma análise comparativa considerando as sub-regiões que compõem cada região administrativa. Com isso, pretende-se aprofundar a compreensão do fenômeno emancipatório no estado de São Paulo.

Iniciaremos a análise das Regiões de Governo com a ilustração do Quadro 4.6, a partir do qual foi elaborada uma tipologia das regiões segundo seu dinamismo econômico:

QUADRO 4.6: Classificação das Regiões de Governo, segundo a média do VA entre 1995-1997¹⁴⁶

AGROPECUÁRIA *	INDÚSTRIA (Inclui a agroindústria) *			
	Baixo (VA até 100.000.000)	Médio (VA de 100.000.001 a 500.000.000)	Médio para Alto (VA de 500.000.001 a 1.000.000.000)	Alto (VA acima de 1.000.000.000)
Baixo (VA até 10.000.000)	A1	A4	B4	C3
Médio (VA de 10.000.001 a 50.000.000)	A2	A5	B5	C4
Médio para Alto (VA de 50.000.001 a 100.000.000)	A3	B2	C1	C5
Alto (VA acima de 100.000.000)	B1	B3	C2	C6

Fonte de dados brutos: Valor adicionado dos anos de 1995, 1996 e 1997 – Fundação Seade.

* Os valores constantes nesta tabela são de autoria própria, obtidos a partir da média dos valores adicionados, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Da mesma forma que no quadro referente às regiões administrativas, a cor amarela corresponde às *regiões de governo com baixo dinamismo econômico* (A1-A5); a cor azul corresponde às *regiões de governo com dinamismo econômico em expansão* (B1-B5), e a cor rosa corresponde às *regiões de governo com elevado dinamismo econômico* (C1-C6).

¹⁴⁶ Para a elaboração desse quadro foi calculada a média dos valores adicionados da indústria e da agropecuária entre os anos de 1995 e 1997. Em seguida, cada segmento foi dividido em três grupos conforme exposto no quadro. Os dados sobre valor adicionado das regiões de governo estão disponíveis a partir de 1995 e foram escolhidos os anos de 1995, 1996 e 1997 para cobrir o período em que ocorreram as emancipações municipais.

Conforme a hipótese do trabalho, as regiões de governo com dinamismo econômico baixo ou em expansão deverão concentrar a maior incidência de emancipações municipais.

Assim, considerando a média do valor adicionado industrial e o da agropecuária de cada região de governo¹⁴⁷, tem-se a seguinte classificação:

- 1) Grupo de regiões com baixo dinamismo econômico → Compreende as Regiões de Governo de Adamantina, Caraguatatuba, Cruzeiro, Dracena, Fernandópolis, Guaratinguetá, Jales, Ourinhos e Registro.
- 2) Grupo de regiões com dinamismo econômico em expansão → Compreende as regiões de governo de Andradina, Assis, Avaré, Bragança Paulista, Botucatu, Catanduva, Itapeva, Lins, Marília, Presidente Prudente, São Joaquim da Barra, Tupã e Votuporanga.
- 3) Grupo de regiões com alto dinamismo econômico → Compreende as regiões de governo de Araçatuba, Araraquara, Baixada Santista, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Itapetininga, Jaú, Jundiaí, Limeira, Piracicaba, Rio Claro, Ribeirão Preto, RMSP, São Carlos, São João da Boa Vista, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Sorocaba e Taubaté.

Primeiramente, ressalta-se que as emancipações municipais foram registradas em 30 das 43 regiões de governo existentes no estado.

No Quadro 4.7, observa-se a distribuição dessas trinta regiões segundo o seu dinamismo econômico:

¹⁴⁷ Ver Tabela A.4, Anexo 11, página 214.

QUADRO 4.7: RG's que registraram emancipações municipais, segundo o seu dinamismo econômico

Classificação das regiões de governo	Regiões de Governo	Quantidade de regiões que compõe a classe	Participação da classe (%)
Regiões com baixo dinamismo econômico	Adamantina, Cruzeiro, Fernandópolis, Guaratinguetá, Jales, Ourinhos e Registro	7	24,0
Regiões com dinamismo econômico em expansão	Andradina, Assis, Avaré, Botucatu, Bragança Paulista, Catanduva, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Tupã e Votuporanga	11	36,0
Regiões com elevado dinamismo econômico	Araçatuba, Araraquara, Baixada Santista, Barretos, Bauru, Campinas, Itapetininga, Piracicaba, Ribeirão Preto, RMSP, São José do Rio Preto e Sorocaba	12	40,0

Fonte: Autoria Própria.

Conforme o quadro anterior, observa-se um número maior de regiões com elevado dinamismo econômico que registraram emancipações municipais no período recente, seguida pelo grupo de regiões com dinamismo econômico em expansão e, por último, pelas de baixo dinamismo.

Considerando a quantidade de emancipações municipais por grupo de regiões de governo¹⁴⁸, tem-se o seguinte resultado:

QUADRO 4.8: Quantidade de municípios criados, segundo a tipologia das Regiões de Governo

Classificação das regiões de governo	Total de municípios criados por classe de regiões	Participação da classe no total dos municípios criados (%)
Regiões com baixo dinamismo econômico	16	22,0
Regiões com dinamismo econômico em expansão	27	37,0
Regiões com elevado dinamismo econômico	30	41,0

Fonte: Autoria Própria.

No Quadro 4.8, também se observa uma maior participação das regiões com elevado dinamismo econômico quando são consideradas as classes isoladamente.

Quando se consideram, conjuntamente, as duas regiões com menor dinamismo econômico, conforme sugere a hipótese do trabalho, constata-se que, de fato, elas concentram a maior incidência de emancipações municipais.

Porém, isso não significa que a hipótese esteja totalmente comprovada. Pois ela previa também uma baixa participação das regiões mais dinâmicas no processo emancipatório – o que não ocorreu.

Passaremos, agora, a considerar, além da variável econômica, as variáveis demográficas numa perspectiva regional do processo emancipatório, a fim de se obter respostas mais satisfatórias para o fenômeno no estado de São Paulo¹⁴⁹.

Nesta análise, serão comparadas as Regiões de Governo pertencentes a uma mesma Região Administrativa¹⁵⁰.

A divisão e a seqüência das regiões a serem analisadas encontra-se no Quadro 4.9:

QUADRO 4.9: Grupo e seqüência das regiões a serem analisadas

Regiões Administrativas	Regiões de Governo
Regiões do Litoral	Santos, Caraguatatuba e Registro
Regiões do Vale do Paraíba	São José dos Campos, Taubaté, Guaratinguetá e Cruzeiro
Sorocaba	Sorocaba, Itapetininga, Botucatu, Avaré e Itapeva
Campinas	Campinas, Jundiaí, Bragança Paulista, Limeira, Piracicaba, Rio Claro e S. João da Boa Vista
Ribeirão Preto	Ribeirão Preto, Araraquara, São Carlos, Barretos, Franca e São Joaquim da Barra
Bauru	Bauru, Lins e Jaú
Marília	Marília, Assis, Ourinhos e Tupã
Presidente Prudente	Presidente Prudente, Dracena e Adamantina
São José do Rio Preto	São José do Rio Preto, Catanduva, Fernandópolis, Jales e Votuporanga
Araçatuba	Araçatuba e Andradina
RMSP	RMSP

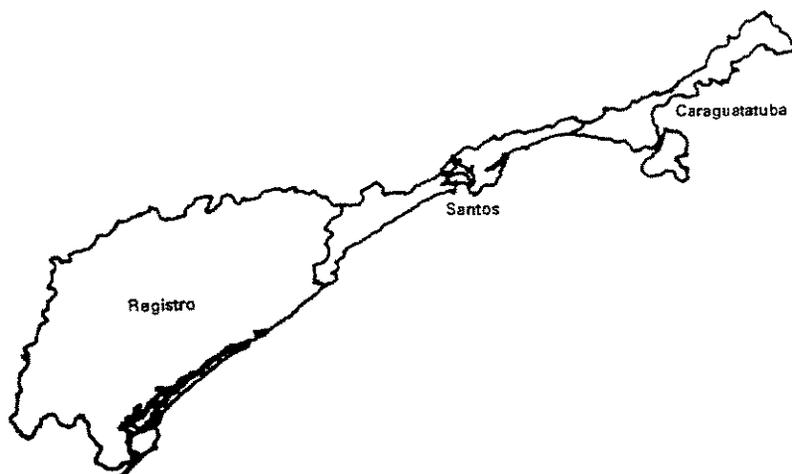
Fonte de dados: Fundação Seade

¹⁴⁸ Ver no Quadro A.9, Anexo 12, página 232, o quadro com a relação dos novos municípios e municípios de origem distribuídos por Regiões Administrativas e Regiões de Governo.

¹⁴⁹ No Anexo 13, página 233, encontra-se o mapa do estado de São Paulo, dividido por Regiões de Governo.

¹⁵⁰ Todos os mapas, constantes nessa etapa do trabalho, foram digitalizadas a partir do Informe Demográfico nº 23, publicado pela Fundação Seade & Nepo/Unicamp, em 1990.

I – Região do Litoral¹⁵¹



Esse grupo é formado pelas regiões de governo de Caraguatatuba, Santos e Registro.

A consolidação da ocupação do Litoral ocorreu com o estabelecimento do porto de Santos, cuja inauguração oficial ocorreu em 1892, tornando-se um dos mais importantes entrepostos nacionais e internacionais do país.

Por sua vez, a sub-região de Registro, situada no Vale do Ribeira, contou com a importante colonização japonesa, já no século XX.

Por fim, o Litoral Norte, onde se situa a sub-região de Caraguatatuba, e a sub-região de Santos contaram com o importante papel desempenhado do turismo na ocupação e desenvolvimento de suas áreas¹⁵².

Quanto ao dinamismo econômico, essas três regiões de governo classificam-se em dois tipos:

- 1) Baixo dinamismo econômico → Sub-regiões de Caraguatatuba e Registro.
- 2) Elevado dinamismo econômico → Sub-região de Santos.

¹⁵¹ As regiões de Santos, Caraguatatuba e Registro não formam uma Região Administrativa, conforme a classificação das regiões feita pelo governo estadual. A opção em analisar conjuntamente as três regiões de governo do litoral baseou-se na pesquisa realizada pelo Informe Demográfico nº 23, que considera as semelhanças físicas, econômicas e sociais dessas regiões.

¹⁵² O breve histórico das regiões administrativas baseia-se nas informações incluídas no Informe demográfico nº 23, publicado pela Fundação Seade & Nepo/Unicamp, em 1990.

A Tabela 4.16 ilustra a participação dessas regiões de governo no valor adicionado do estado¹⁵³:

TABELA 4.16: Participação das sub-regiões do Litoral na média do valor adicionado estadual – 1995-1997 (%) *

Regiões de Governo	VA Indústria	VA Comércio	VA Serviços	VA Agropecuária
Santos	5,25	8,25	10,56	0,05
Registro	0,39	0,54	0,65	0,34
Caraguatatuba	0,02	2,42	0,81	0,01
Total da Região do Litoral	5,66	11,21	12,02	0,40

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Esses valores percentuais são de autoria própria. Eles foram calculados a partir da média dos valores adicionados, calculados anteriormente, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Conforme os dados da Tabela 4.16, constata-se o peso da participação da sub-região de Santos para a composição total do valor adicionado da indústria, do comércio e dos serviços da região do Litoral.

Em segundo lugar, encontra-se a de Caraguatatuba, que possui maior participação no comércio e nos serviços, que expressa a importância do turismo para a economia da sub-região.

Por fim, a sub-região de Registro possui os menores taxas de participação em todos os segmentos da atividade econômica. Trata-se da região com os menores índices de desenvolvimento econômico do estado.

As sub-regiões que registraram emancipações municipais foram: Registro e Santos. Esses novos municípios apresentam as seguintes características:

TABELA 4.17: Novos municípios da região do Litoral – dados de 2000

Sub-Regiões	Novo Município	População	Município de Origem	População
Registro	Cajati	28.969	Jacupiranga	16.973
	Ilha Comprida	6.559	Cananéia Iguape	12.142 27.327
Santos	Bertioga	30.619	Santos	417.771

Fonte de dados: Fundação Seade.

¹⁵³ No Anexo 14, página 234, encontra-se a relação do percentual de todas as regiões administrativas e regiões de governo no valor adicionado estadual.

Constata-se que a sub-região de Registro – com baixo dinamismo econômico – concentrou a maioria dos casos de desmembramento municipal: dois novos municípios num total de três.

Quanto ao aspecto demográfico, os dados da Tabela 4.18 ilustram algumas informações demográficas das sub-regiões do Litoral¹⁵⁴:

TABELA 4.18: População, municípios e densidade da Região do Litoral – dados de 2000

Regiões de Governo	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km2)*	Densidade demográfica (hab/km2.)
Santos	1.473.912	9	2.368	622,34
Caraguatatuba	223.769	4	1.969	113,63
Registro	265.348	14	12.110	21,91
Região do Litoral	1.963.029	27	16.447	119,35
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* O cálculo da área das regiões de governo é de autoria própria, sendo obtido a partir dos valores populacionais e de densidade demográfica, disponibilizados pela Fundação Seade.

Observa-se que a sub-região de Registro apresenta, comparativamente, uma baixa taxa populacional e, apesar do maior número de municípios, apresenta a menor densidade demográfica do Litoral.

Contrariamente, Santos concentra uma alta parcela populacional e apresenta a maior densidade demográfica da região.

Considerando-se o movimento migratório da região ao longo da década de 1990, têm-se os seguintes resultados:

TABELA 4.19: Saldo migratório¹⁵⁵ das sub-regiões do Litoral

Sub-regiões	Saldo Migratório	
	Período 1991-1996	Período 1996-2000
Caraguatatuba	+ 23.826	+ 19.703
Registro	- 3.071	- 1.645
Santos	+50.744	+ 41.263

Fonte de dados brutos: Fundação Seade. Saldo Migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais.

¹⁵⁴ Nas Tabelas do Anexo 15, páginas 235-236, encontram-se informações demográficas de todas as regiões administrativas e regiões de governo do estado de São Paulo.

¹⁵⁵ O saldo migratório é de autoria própria. Para o seu cálculo, foram utilizados os dados demográficos disponibilizados pela Fundação Seade.

Segundo os dados anteriores, observa-se que as emancipações municipais se concentraram na sub-região que apresentou saldo migratório negativo ao longo da década de 1990. Isso significa que a região de Registro sofreu perda populacional antes das emancipações municipais e continuou perdendo após o processo emancipatório.

Em contrapartida, constata-se uma menor ocorrência de desmembramento municipal na sub-região de Santos, onde o saldo migratório manteve-se positivo e com altas taxas ao longo da década de 90.

Para concluir, apresentamos o quadro de avaliação geral da região do Litoral¹⁵⁶:

QUADRO 4.10: Avaliação dos aspectos econômico e demográficos das sub-regiões do Litoral

Sub-regiões	Novos municípios	Dinamismo Econômico	Taxa populacional	Densidade demográfica	Saldo migratório anos 90	Área (km ²)
Caraguatatuba	0	Baixo	Baixa	Média	Positivo	Pouco Extensa
Registro	2	Baixo	Baixa	Baixa	Negativo	Muito extensa
Santos	1	Elevado	Alta	Alta	Positivo	Pouco extensa

Autoria própria.

Considerando apenas as sub-regiões que registraram emancipação municipal, no período recente, conclui-se que a Região do Litoral confirma a hipótese do trabalho.

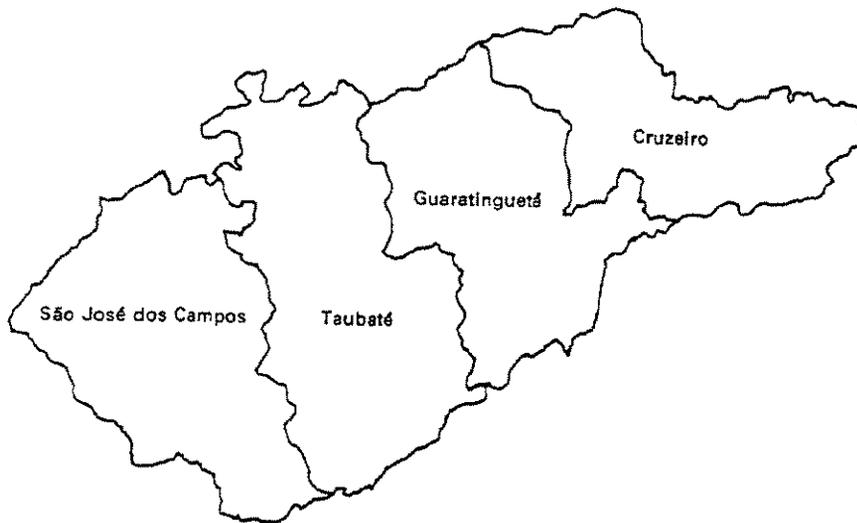
Isso, porque a sub-região de Registro – que concentra a maior incidência de novos municípios no período recente – apresenta baixos índices demográficos¹⁵⁷ e de dinamismo econômico.

Por sua vez, Santos apresenta baixa concentração de emancipações municipais e os maiores índices econômicos e demográficos.

¹⁵⁶ Fazem-se necessários alguns esclarecimentos sobre esse quadro conclusivo. A taxa populacional das sub-regiões será classificada da seguinte forma: 1) Baixa = até 25% do total; 2) Média = entre 25% e 65%; e 3) Alta = acima de 65% do total. A área segue a seguinte classificação: 1) Pouco extensa = até 25% do total; 2) Extensa = entre 25% e 65%; e 3) Muito extensa = acima de 65% do total. A densidade demográfica classifica-se da seguinte forma: 1) Baixa = abaixo da densidade da região total; 2) Média = próxima do valor da densidade regional; 3) Alta = acima da densidade regional.

¹⁵⁷ Ressalta-se que a sub-região de Registro encontra-se entre as sub-regiões com maior extensão territorial do estado, ficando atrás somente das regiões de governo de Presidente Prudente e de Itapeva. Porém, deve-se considerar que parte significativa do seu território compreende importantes áreas de conservação ambiental – o que explica, em parte, sua baixa ocupação populacional e baixo desenvolvimento econômico.

II – Região do Vale do Paraíba



Esta região compreende as sub-regiões de São José dos Campos, Taubaté, Guaratinguetá e Cruzeiro.

Trata-se da área de povoamento mais antigo do estado de São Paulo, que passa a desempenhar papel importante no cenário econômico nacional na época da mineração, servindo como ponto de passagem de bandeirantes entre São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Foi a primeira região a se beneficiar com a expansão cafeeira em território paulista, durante a primeira metade do século XIX. Já no século XX, durante os anos 50, a inauguração da via Dutra possibilitou um grande desenvolvimento econômico e industrial dos municípios próximos a auto-estrada, principalmente São José dos Campos.

Atualmente, encontra-se entre as regiões do estado que concentram os ramos industriais mais dinâmicos e diversificados, contando com empresas nos segmentos têxtil, alimentar, químico e de material de transporte.

Quanto ao dinamismo econômico, as sub-regiões do Vale do Paraíba classificam-se em dois tipos:

- 1) Baixo dinamismo econômico → Sub-regiões de Cruzeiro e Guaratinguetá.
- 2) Elevado dinamismo econômico → Sub-regiões de São José dos Campos e de Taubaté

Os dados da Tabela 4.20 mostram a participações dessas sub-regiões na composição do valor adicionado do estado:

TABELA 4.20: Partic. das sub-regiões do Vale do Paraíba na média do valor adicionado estadual – 1995-1997 (%) *

Regiões de Governo	VA Indústria	VA Comércio	VA Serviços	VA Agropecuária
Cruzeiro	0,46	0,27	0,38	0,08
Guaratinguetá	0,68	0,75	1,02	0,12
São José dos Campos	13,49	6,22	5,29	0,25
Taubaté	4,18	1,47	2,37	0,28
Região do Vale do Paraíba	18,81	8,71	9,06	0,73

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Esses valores percentuais são de autoria própria. Eles foram calculados a partir da média dos valores adicionados, calculados anteriormente, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Constata-se que as sub-regiões de São José dos Campos e de Taubaté apresentam os maiores índices de participação em todos os segmentos da atividade econômica, com destaque para a sub-região de São José dos Campos.

Em contrapartida, as sub-regiões de Cruzeiro e Guaratinguetá apresentam os menores índices de participação, sendo que Cruzeiro possui maior destaque na indústria e Guaratinguetá, no comércio e serviços.

Na região do Vale do Paraíba, as emancipações municipais se concentraram nas sub-regiões de Cruzeiro e Guaratinguetá, ou seja, nas regiões com baixo dinamismo econômico.

Observa-se que as sub-regiões mais dinâmicas nem sequer registraram a ocorrência de desmembramento municipal.

Os dados da Tabela 4.21 mostram que municípios são estes:

TABELA 4.21: Novos municípios da Região do Vale do Paraíba – dados de 2000

Sub-Regiões	Novo Município	População	Município de Origem	População
Cruzeiro	Arapeí	2.611	Bananal	9.704
Guaratinguetá	Canas	3.596	Lorena	77.769
	Potim	13.552	Guaratinguetá	103.906

Fonte de dados: Fundação Seade.

Por sua vez, a Tabela 4.22 ilustra os aspectos demográficos das sub-regiões do Vale do Paraíba:

TABELA 4.22: População, municípios e densidade da Região do Vale do Paraíba – dados de 2000

Regiões de Governo	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km2)*	Densidade demográfica (hab/km2.)
Cruzeiro	113.969	8	2.789	40,85
Guaratinguetá	308.074	9	3.266	94,31
São José dos Campos	851.175	8	3.837	221,81
Taubaté	491.511	10	4.377	112,28
Região do Vale do Paraíba	1.764.729	35	14.269	123,67
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* O cálculo da área das regiões de governo é de autoria própria, sendo obtido a partir dos valores populacionais e de densidade demográfica, disponibilizados pela Fundação Seade.

Constata-se que as sub-regiões de Cruzeiro e Guaratinguetá apresentaram, juntas, as menores taxas populacional, territorial e de densidade demográfica.

No outro extremo, as sub-regiões de São José dos Campos e de Taubaté, juntas, concentram os maiores índices demográficos da região.

Ao longo da década de 1990, o Vale do Paraíba apresentou o seguinte movimento migratório:

TABELA 4.23: Saldo migratório das sub-regiões do Vale do Paraíba

Sub-regiões	Saldo Migratório	
	Período 1991-1996	Período 1996-1991
Cruzeiro	- 3.254	- 2.556
Guaratinguetá	- 4.553	- 2.744
São José dos Campos	+ 10.445	+ 9.076
Taubaté	+ 7.982	+ 6.795

Fonte de dados brutos: Fundação Seade. Saldo Migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais.

Conforme os dados da Tabela 4.23, constata-se que os desmembramentos municipais do Vale do Paraíba se concentraram nas duas sub-regiões que sofreram perdas populacionais ao longo dos anos 90.

Por outro lado, as duas regiões que receberam migrantes durante o período não registraram criação de novos municípios.

A avaliação geral da Região do Vale do Paraíba é a seguinte:

QUADRO 4.11: Avaliação dos aspectos econômicos e demográficos das sub-regiões do Vale do Paraíba

Sub-regiões	Novos municípios	Dinamismo Econômico	Taxa populacional	Densidade demográfica	Saldo migratório – década de 90	Área (km ²)
Cruzeiro	1	Baixo	Baixa	Baixa	Negativo	Pouco Extensa
Guaratinguetá	2	Baixo	Baixa	Baixa	Negativo	Pouco Extensa
S. J. Campos	0	Elevado	Média	Alta	Positivo	Extensa
Taubaté	0	Elevado	Média	Média	Positivo	Extensa

Autoria própria.

Conclui-se que a Região do Vale do Paraíba confirma a hipótese do trabalho, pois as emancipações municipais ocorridas aí se concentram nas sub-regiões com as menores taxas demográficas e de dinamismo econômico.

III – Região de Sorocaba



A Região Administrativa de Sorocaba é formada pelas sub-regiões de Avaré, Botucatu, Itapetininga, Itapeva e Sorocaba. Sua ocupação não ocorreu de modo homogêneo, evidenciando-se uma significativa desigualdade intra-regional no que se refere ao desenvolvimento econômico e demográfico da região.

Esta RA concentra uma importante parcela do setor industrial do estado, além de desempenhar um importante papel no fornecimento de alimentos para o mercado interno, apresentado uma agropecuária moderna e diversificada.

Quanto ao dinamismo econômico, estas sub-regiões dividem-se da seguinte forma:

- 1) Dinamismo econômico em expansão → Sub-regiões de Avaré, Botucatu e Itapeva.
- 2) Elevado dinamismo econômico → Sub-regiões de Itapetininga e Sorocaba.

Na Tabela 4.24, encontra-se a participação de cada sub-região na composição do valor adicionado do estado:

TABELA 4.24: Participação das sub-regiões de Sorocaba na média do valor adicionado estadual – 1995-1997 (%) *

Regiões de Governo	VA Indústria	VA Comércio	VA Serviços	VA Agropecuária
Avaré	0,33	0,88	0,75	1,96
Botucatu	0,81	0,78	0,79	3,13
Itapetininga	1,34	1,15	1,09	3,16
Itapeva	0,65	0,74	0,99	1,54
Sorocaba	8,37	5,99	5,98	2,13
Região de Sorocaba	11,50	9,54	9,60	11,92

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Esses valores percentuais são de autoria própria. Eles foram calculados a partir da média dos valores adicionados, calculados anteriormente, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Primeiramente, observa-se a maior participação da sub-região de Sorocaba nas atividades industriais e no setor terciário da economia. Em seguida, encontra-se a sub-região de Itapetininga, com importante participação em todos os segmentos, principalmente na agropecuária.

As sub-regiões de Avaré, Botucatu e Itapeva apresentam os menores índices de participação nos setores secundários e terciários da economia. Observa-se que, nessas áreas, a agropecuária desempenha importante papel no seu desenvolvimento econômico.

Todas as sub-regiões de Sorocaba registraram emancipações municipais em seus territórios. A Tabela 4.25 mostra as características populacionais desses novos municípios:

TABELA 4.25: Novos municípios da Região de Sorocaba – dados de 2000

Sub-Regiões	Novo Município	População	Município de Origem	População
Avaré	Iaras	3.047	Aguas de Santa Bárbara	5.207
Botucatu	Pratânia	3.939	São Manuel	36.400
	Torre de Pedra	2.179	Porangaba	6.618
Itapetininga	Alambari	3.664	Itapetininga	124.951
	Campina do Monte Alegre	5.173	Angatuba	19.280
	Quadra	2.648	Tatui	93.105
Itapeva	Barra do Chapéu	4.840	Apiai	27.127
	Bom Sucesso de Itararé	3.210	Itararé	46.477
	Itaóca	3.237	Apiai	27.127
	Itapirapuã Paulista	3.574	Ribeira	3.512
	Nova Campina	7.273	Itapeva	82.741
	Ribeirão Grande	7.380	Capão Bonito	46.713
	Taquarivaí	4.456	Itapeva	82.741
Sorocaba	Alumínio	15.234	Mairinque	39.576
	Araçariçuama	11.085	São Roque	66.332
	Jumirim	2.187	Tietê	31.408

Fonte de dados: Fundação Seade.

Conforme a tabela anterior, constata-se que as três regiões com dinamismo econômico em expansão – Avaré, Botucatu e Itapeva – concentraram cerca de 62% (10 casos) das emancipações municipais da região, com destaque para a sub-região de Itapeva, com sete casos.

Por sua vez, as sub-regiões de Itapetininga e Sorocaba concentraram 38% dos novos municípios, apresentando três casos cada uma. A sub-região de Sorocaba destaca-se pelo fato de ser a única a apresentar casos de novos municípios com população superior a 10 mil habitantes.

Os dados da Tabela 4.26 mostram as características demográficas das sub-regiões de Sorocaba:

TABELA 4.26: População, município e densidade da Região de Sorocaba – dados de 2000

Regiões de Governo	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km2) *	Densidade demográfica (hab/km2.)
Avaré	254.588	17	8.111	31,37
Botucatu	242.838	13	6.379	38,04
Itapetininga	388.741	13	6.388	60,81
Itapeva	329.846	18	13.007	25,35
Sorocaba	1.247.741	18	7.109	175,43
Região de Sorocaba	2.463.754	79	40.994	60,10
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* O cálculo da área das regiões de governo é de autoria própria, sendo obtido a partir dos valores populacionais e de densidade demográfica, disponibilizados pela Fundação Seade.

Conforme os dados anteriores, constata-se o peso da sub-região de Sorocaba concentra cerca de 50% da população da região, além de apresentar a mais elevada taxa de densidade demográfica.

Em seguida, encontra-se a sub-região de Itapetininga, que apresenta a segunda maior taxa populacional e a segunda maior densidade demográfica.

Por sua vez, as sub-regiões de Avaré, Botucatu e Itapeva concentram juntas cerca de 33% da população regional. Nesse grupo, chama a atenção a maior incidência de emancipação municipal da sub-região de Itapeva, pois se trata da área de maior extensão territorial e menor densidade demográfica da região de Sorocaba.

A Tabela 4.27 ilustra o movimento migratório das regiões de governo de Sorocaba durante os anos 90:

TABELA 4.27: Saldo migratório das sub-regiões de Sorocaba

Sub-regiões	Saldo Migratório	
	Período 1991-1996	Período 1996-2000
Avaré	+ 2.015	+ 1.810
Botucatu	+ 5.212	+ 4.484
Itapetininga	+ 15.960	+ 13.965
Itapeva	- 16.577	- 13.031
Sorocaba	+ 59.994	+ 47.367

Fonte de dados brutos: Fundação Seade. Saldo Migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais.

Constata-se que Itapeva foi a única sub-região a registrar perdas populacionais ao longo da década de 90 e a que possui maior número de novos municípios.

As demais sub-regiões, apesar de taxas decrescentes, apresentaram saldo migratório positivo nos dois períodos. Além disso, o número de novos municípios variou entre 1 e 3 casos.

A avaliação geral da Região de Sorocaba é a seguinte:

QUADRO 4.12: Avaliação dos aspectos econômico e demográfico das sub-regiões de Sorocaba

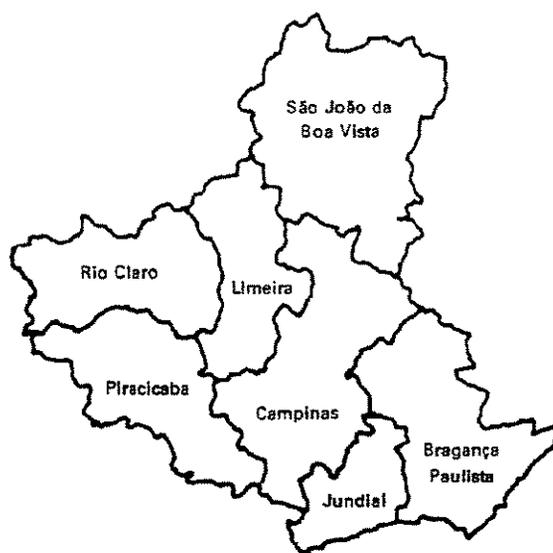
Sub-regiões	Novos municípios	Dinamismo Econômico	Taxa populacional	Densidade demográfica	Saldo migratório – década de 90	Área (km ²)
Avaré	1	Em expansão	Baixa	Baixa	Positivo	Pouco Extensa
Botucatu	2	Em expansão	Baixa	Baixa	Positivo	Pouco Extensa
Itapetininga	3	Elevado	Média	Média	Positivo	Pouco Extensa
Itapeva	7	Em expansão	Baixa	Baixa	Negativo	Extensa
Sorocaba	3	Elevado	Alta	Alta	Positivo	Pouco Extensa

Autoria própria.

Conclui-se que a Região de Sorocaba confirma a hipótese do trabalho, pois as três sub-regiões com menores taxas econômicas e demográficas concentraram a maioria dos casos de desmembramento municipal. Em contrapartida, as duas sub-regiões com maiores índices econômicos e demográficos registraram a menor parcela de novos municípios.

Por fim, é importante destacar o caso da sub-região de Itapeva que, individualmente, concentrou cerca de 43% das emancipações municipais. Trata-se da segunda sub-região do estado em extensão territorial e a única da região de Sorocaba a perder população durante os 90.

IV – Região Administrativa de Campinas



A Região Administrativa de Campinas é formada pelas sub-regiões de Bragança Paulista, Campinas, Jundiaí, Limeira, Piracicaba, Rio Claro e São João da Boa Vista.

O desempenho econômico desta região contou com a implantação de culturas de algodão, cana-de-açúcar e fumo. A partir da segunda metade do século XIX, ela começa a ser beneficiada pela expansão da cafeicultura em seu território, o que foi fundamental para a sua estruturação urbana.

No século XX, a região vive um importante desenvolvimento de sua industrialização. Na década de 30, começam a surgir algumas atividades industriais. Já nos anos 50, o processo de industrialização se intensifica com a instalação de setores alimentícios e têxteis na região.

Durante a década de 70, Campinas é uma das regiões que se beneficiam com a expansão do desenvolvimento industrial do estado, através da desconcentração da atividade industrial da RMSP. Esse processo propiciou um crescimento econômico e populacional acelerado na região.

Atualmente, a região de Campinas apresenta um parque industrial bastante diversificado, com destaque para a indústria de alta tecnologia.

O setor agrícola da região destaca-se pela modernização da produção e pela diversificação de suas culturas, que conta com peso importante dos hortifrutigranjeiros e das culturas para a agroindústria de exportação.

Quanto ao dinamismo econômico, as sub-regiões dividem-se em dois grupos:

- 1) Dinamismo econômico em expansão → Sub-região de Bragança Paulista.
- 2) Elevado dinamismo econômico → Sub-regiões de Campinas, Jundiaí, Limeira, Rio Claro e São João da Boa Vista.

Essas sub-regiões apresentam a seguinte participação na composição do valor adicionado do estado:

TABELA 4.28: Participação das sub-regiões de Campinas na média do valor adicionado estadual – 1995-1997 (%) *

Regiões de Governo	VA Indústria	VA Comércio	VA Serviços	VA Agricultura
Bragança Paulista	1,36	1,38	1,34	1,14
Campinas	21,69	18,22	15,25	4,06
Jundiaí	6,82	4,85	3,56	0,68
Limeira	4,21	2,16	2,48	2,29
Piracicaba	3,04	1,84	2,08	1,52
Rio Claro	1,39	1,00	0,97	2,08
S. J. Boa Vista	1,37	2,06	1,77	3,25
Região de Campinas	39,88	31,51	27,45	15,02

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Esses valores percentuais são de autoria própria. Eles foram calculados a partir da média dos valores adicionados, calculados anteriormente, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Conforme os dados anteriores, constata-se a preponderância da sub-região de Campinas em todos os setores da atividade econômica. Considerando as demais sub-regiões com elevado dinamismo econômico – Jundiaí, Limeira, Piracicaba, Rio Claro e São João da Boa Vista – observa-se que, juntas, elas concentram cerca de 40% do valor adicionado da indústria, comércio e serviços, e cerca de 65% da agricultura.

Por sua vez, a sub-região de Bragança Paulista – a única com dinamismo econômico em expansão – apresenta a menor participação no setor industrial e a penúltima colocação nos setores primário e terciário da economia.

Quanto ao processo emancipatório, verifica-se que apenas três sub-regiões registraram a criação de novos municípios: Bragança Paulista, Campinas e Piracicaba.

A Tabela 4.29 ilustra as características populacionais desses municípios:

TABELA 4.29: Novos municípios da Região de Campinas – dados de 2000

Sub-Regiões	Novo Município	População	Município de Origem	População
Bragança Paulista	Tuiuti	4.924	Bragança Paulista	124.624
	Vargem	6.953	Bragança Paulista	124.624
Campinas	Engenheiro Coelho	9.992	Artur Nogueira	32.930
	Estiva Gerbi	8.835	Mogi-Guaçu	123.891
	Holambra	7.215	Artur Nogueira	32.930
			Cosmópolis	44.262
			Jaguariúna	29.388
		Santo Antonio de Posse	18.095	
Hortolândia	150.855	Sumaré	195.440	
Piracicaba	Saltinho	5.768	Piracicaba	327.805

Fonte de dados: Fundação Seade.

Constata-se que as emancipações municipais dessa região se concentraram nas sub-regiões de maior dinamismo econômico, com destaque para a de Campinas, que registrou quatro dos sete novos municípios criados em toda a região administrativa.

Por sua vez, Bragança Paulista – a sub-região com menor dinamismo econômico – registrou apenas 28% dos casos, num total de dois novos municípios.

A Tabela 4.30 ilustra as características demográficas das sub-regiões de Campinas:

TABELA 4.30: População, municípios e densidades da Região de Campinas – dados de 2000

Regiões de Governo	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km ²) *	Densidade demográfica (hab/km ²)
Bragança Paulista	470.200	16	4.065	115,64
Campinas	2.529.419	22	5.278	479,18
Jundiaí	669.781	9	1.750	382,47
Limeira	557.281	8	2.896	192,36
Piracicaba	471.979	11	3.509	134,50
Rio Claro	235.899	8	3.310	71,23
São João da Boa Vista	448.701	16	6.217	72,17
Região de Campinas	5.383.260	90	27.025	199,19
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* O cálculo da área das regiões de governo é de autoria própria, sendo obtido a partir dos valores populacionais e de densidade demográfica, disponibilizados pela Fundação Seade.

Observa-se que a sub-região de Campinas – que concentra o maior número de novos municípios – é a de maior taxa regional de população (cerca de 47% do total da região), a que possui a maior quantidade de municípios e a maior densidade demográfica.

Por sua vez, as sub-regiões de Bragança Paulista e Piracicaba possuem taxas populacionais medianas e densidades demográficas relativamente baixas.

Durante a década de 90, as sub-áreas selecionadas da região administrativa de Campinas apresentaram o seguinte saldo migratório:

TABELA 4.31: Saldo migratório de sub-regiões selecionadas de Campinas

Sub-regiões	Saldo Migratório	
	Período 1991-1996	Período 1996-2000
Bragança Paulista	+ 19.884	+ 17.146
Campinas	+ 107.785	+ 92.128
Piracicaba	+ 10.428	+ 9.686

Fonte de dados brutos: Fundação Seade. Saldo Migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais.

Observa-se que as três sub-regiões que registraram emancipações municipais, no período recente, tiveram ganhos populacionais ao longo do período considerado.

O Quadro 4.13 apresenta a avaliação geral da região administrativa de Campinas:

QUADRO 4.13: Avaliação dos aspectos econômico e demográfico das sub-regiões de Campinas

Sub-regiões	Novos municípios	Dinamismo Econômico	Taxa populacional	Densidade demográfica	Saldo migratório – década de 90	Área (km ²)
Bragança Paulista	2	Em expansão	Baixa	Baixa	Positivo	Pouco Extensa
Campinas	4	Elevado	Média	Alta	Positivo	Pouco Extensa
Piracicaba	1	Elevado	Baixa	Baixa	Positivo	Pouco Extensa

Autoria própria.

Conclui-se que a Região Administrativa de Campinas não confirma a hipótese do trabalho, pois, quando as sub-regiões de Campinas e Piracicaba são consideradas conjuntamente, constata-se que as emancipações municipais apresentaram maior concentração nas áreas com maiores taxas econômicas e demográficas.

Em contrapartida, há uma menor incidência de novos municípios na área com menores índices econômicos e demográficos.

Por fim, caso fosse considerada a sub-região de Piracicaba, isoladamente, poderia se dizer que a hipótese foi parcialmente confirmada, uma vez que uma baixa ocorrência de novos municípios foi registrada numa área com alto índice econômico e com baixas taxas demográficas.

V – Região de Ribeirão Preto¹⁵⁸



Esta região é composta por seis sub-regiões: Araraquara, Barretos, Franca, Ribeirão Preto, São Carlos e São Joaquim da Barra.

Seu desenvolvimento econômico e populacional relaciona-se diretamente com a expansão da cafeicultura, o que contribuiu para a formação de grandes fronteiras agrícolas pioneiras nesta área. Com a crise do café, em 1929, ocorre uma diminuição da produção cafeeira, ganhando impulso a atividade criatória.

Atualmente, a Região Administrativa de Ribeirão Preto é uma das mais diversificadas economicamente do estado de São Paulo, apresentando um desenvolvimento acentuado da agroindústria e do setor terciário, cuja influência ultrapassa os limites regionais e estaduais.

Porém, o desenvolvimento econômico e demográfico desta região não ocorreu de forma homogênea em toda a sua extensão territorial. Verifica-se uma significativa diversidade intra-regional, expressa por cada sub-região que compõe esta área.

¹⁵⁸ Fazem parte desse grupo de regiões quatro distintas Regiões Administrativas, conforme a divisão regional do estado de São Paulo, elaborada pelo governo estadual: RA de Ribeirão Preto, RA de Barretos, RA Central (Araraquara e São Carlos) e RA de Franca (Franca e São Joaquim da Barra). Elas estão sendo consideradas conjuntamente sob uma única região para atender os propósitos da análise comparativa que está sendo empreendida neste trabalho. Essa opção instrumental baseou-se no Informe Demográfico, nº 23, da Fundação Seade & Nepo/Unicamp, de 1990.

Inicialmente, examinaremos a distribuição dessas sub-regiões conforme o seu dinamismo econômico:

- 1) Dinamismo econômico em expansão → Sub-região de São Joaquim da Barra.
- 2) Elevado dinamismo econômico → Sub-regiões de Araraquara, Barretos, Franca, Ribeirão Preto e São Carlos.

Assim como a região administrativa de Campinas, observa-se uma predominância de sub-regiões com elevado grau de dinamismo econômico na região de Ribeirão Preto, uma única ocorrência de sub-região com dinamismo econômico em expansão e a ausência de áreas pouco dinâmicas.

A Tabela 4.32 ilustra a participação das sub-regiões de Ribeirão Preto na composição do valor adicionado estadual:

TABELA 4.32: Participação das sub-regiões de Ribeirão Preto na média do valor adicionado estadual – 1995-1997 (%) *

Regiões de Governo	VA Indústria	VA Comércio	VA Serviços	VA Agricultura
Araraquara	2,32	2,62	2,09	5,51
Barretos	1,46	2,08	1,23	5,22
Franca	1,56	2,17	1,43	4,03
Ribeirão Preto	4,41	8,12	5,16	6,50
São Carlos	2,03	1,31	1,35	1,79
São Joaquim da Barra	0,92	0,63	0,46	2,45
Região de Ribeirão Preto	12,70	16,93	11,72	25,50

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Esses valores percentuais são de autoria própria. Eles foram calculados a partir da média dos valores adicionados, calculados anteriormente, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Conforme os dados anteriores, constata-se a preponderância da sub-região de Ribeirão Preto na composição do valor adicionado regional em todos os setores da atividade econômica.

Por sua vez, as demais sub-regiões com maior dinamismo econômico – Araraquara, Barretos, Franca e São Carlos – concentram mais de 50% do valor adicionado em todas os setores econômicos.

Por fim, a sub-região de São Joaquim da Barra apresenta as menores taxas de participação nos setores secundário e terciário da economia e com uma participação mais expressiva na agropecuária.

Nesta região administrativa, foram registradas emancipações municipais nas sub-regiões de Araraquara, Barretos e Ribeirão Preto. A Tabela 4.33 ilustra os dados populacionais desses novos municípios:

TABELA 4.33: Novos municípios da Região de Ribeirão Preto – dados de 2000

Sub-Regiões	Novo Município	População	Município de Origem	População
Araraquara	Gavião Peixoto	4.117	Araraquara	181.763
	Motuca	3.867	Araraquara	181.763
	Trabiju	1.379	Boa Esperança do Sul	12.555
Barretos	Embaúba	2.476	Cajobi	9.152
Ribeirão Preto	Guatapar	6.366	Ribeirão Preto	504.250
	Santa Cruz da Esperança	1.795	Cajuru	20.752
	Taquaral	2.721	Pitangueiras	31.073

Fonte de dados: Fundação Seade.

Observa-se que somente as sub-regiões com alto dinamismo econômico registraram criação de novos municípios, com destaque para a maior participação de Ribeirão Preto e Araraquara.

A Tabela 4.34 fornece as informações demográficas de todas as sub-regiões de Ribeirão Preto:

TABELA 4.34: População, municípios e densidade da Região de Ribeirão Preto – dados de 2000

Regiões de Governo	População (hab.)	Número de municípios	rea (Km2) *	Densidade demográfica (hab/km2.)
Araraquara	512.664	19	7.179	71,41
Barretos	394.835	19	8.289	47,63
Franca	509.124	17	7.161	71,09
Ribeirão Preto	1.058.652	25	9.333	113,43
São Carlos	341.202	7	3.821	89,27
São Joaquim da Barra	130.339	6	3.203	40,70
Região de Ribeirão Preto	2.946.816	93	38.986	75,58
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* O cáculo da área das regiões de governo é de autoria própria, sendo obtido a partir dos valores populacionais e de densidade demográfica, disponibilizados pela Fundação Seade.

Entre as sub-regiões mais dinâmicas economicamente, Araraquara e Ribeirão Preto concentram as maiores taxas populacionais, sendo esta última a que apresenta maior densidade demográfica. Por sua vez, Barretos é a sub-região com menor taxa populacional e menor densidade demográfica.

Por fim, São Joaquim da Barra, a sub-região com menor dinamismo econômico, apresenta os índices de população e de densidade demográfica da RA de Ribeirão Preto.

A Tabela 4.35 fornece os dados sobre o saldo migratório de algumas das sub-regiões de Ribeirão Preto:

TABELA 4.35: Saldo migratório de sub-regiões selecionadas de Ribeirão Preto

Sub-regiões	Saldo Migratório	
	Período 1991-1996	Período 1996-2000
Araraquara	+ 5.840	+ 6.012
Barretos	- 3.930	- 2.388
Ribeirão Preto	+ 19.717	+ 15.831
São Joaquim da Barra	+ 1.009	+ 894

Fonte de dados brutos: Fundação Seade. Saldo Migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais.

Constata-se que as sub-regiões que ganharam população ao longo da década de 90 foram as que registraram maior número de novos municípios, enquanto a sub-região de Barretos, que perdeu população, registrou o menor número de casos.

O Quadro 4.14 apresenta a avaliação geral dessas sub-regiões:

QUADRO 4.14: Avaliação dos aspectos econômico e demográfico de sub-regiões selecionadas de Ribeirão Preto

Sub-regiões	Novos municípios	Dinamismo Econômico	Taxa populacional	Densidade demográfica	Saldo migratório - década de 90	Área (km ²)
Araraquara	3	Elevado	Baixa	Média	Positivo	Pouco Extensa
Barretos	1	Elevado	Baixa	Baixa	Negativo	Pouco Extensa
Ribeirão Preto	3	Elevado	Média	Alta	Positivo	Extensa
S Joaquim da Barra	0	Em expansão	Baixa	Baixa	Positivo	Pouco Extensa

Autoria própria.

Conclui-se que a Região Administrativa de Ribeirão Preto não confirma a hipótese do trabalho, pois as emancipações municipais se concentraram nas áreas com maiores índices demográficos e econômicos.

Em contraste, a sub-região de São Joaquim da Barra, que apresenta o menor dinamismo econômico e baixas taxas demográficas não chegou a registrar a criação de novos municípios.

Por fim, considerando isoladamente a sub-região de Barretos, constata-se que se trataria do caso de uma confirmação parcial da hipótese, uma vez que ele apresenta alto desempenho econômico e baixos índices demográficos.

VI – Região de Bauru



Trata-se da região administrativa formada pelas sub-regiões de Bauru, Jaú e Lins.

O processo de ocupação de seu território está diretamente vinculado à expansão da cafeicultura para o Oeste paulista. Devido ao entroncamento ferroviário da Sorocabana e da Noroeste, esta região tornou-se rota obrigatória em direção à fronteira agrícola.

Assim, a localização privilegiada da Região Administrativa de Bauru favoreceu o desenvolvimento do comércio e das atividades de serviços. Esse fator é tão importante que faz desta região, atualmente, um importante centro fornecedor de comércio e serviços.

No setor da agroindústria, a região foi favorecida, durante os anos 70, pela dinamização industrial e pela expansão dos complexos agroindustriais no interior paulista. Concomitante a isso, a região de Bauru registrou um importante incremento populacional.

Quanto ao dinamismo econômico, as sub-regiões de Bauru distribuem-se da seguinte forma:

- 1) Dinamismo econômico em expansão → Sub-região de Lins.
- 2) Elevado dinamismo econômico → Sub-regiões de Bauru e Jaú.

Os dados da Tabela 4.36 ilustram a participação das sub-regiões de Bauru na composição do valor adicionado estadual:

TABELA 4.36: Participação das sub-regiões de Bauru na média do valor adicionado estadual – 1995-1997 (%) *

Regiões de Governo	VA Indústria	VA Comércio	VA Serviços	VA Agricultura
Bauru	1,89	3,35	2,26	6,77
Jaú	0,99	0,97	1,18	2,16
Lins	0,38	0,52	0,79	1,65
Região de Bauru	3,26	4,84	4,23	10,58

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Esses valores percentuais são de autoria própria. Eles foram calculados a partir da média dos valores adicionados, calculados anteriormente, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Observa-se que a sub-região de Bauru é a que apresenta maior participação em todos os setores da atividade econômica. Em seguida, encontra-se a sub-região de Jaú e, por último, a de Lins.

A sub-região de Bauru foi a única a apresentar emancipações municipais no período recente. As características populacionais desses novos municípios são as seguintes:

TABELA 4.37: Novos municípios da Região de Bauru – dados de 2000

Sub-Regiões	Novo Município	População	Município de Origem	População
Bauru	Borebi	1.927	Lençóis Paulista	54.920
	Paulistânia	1.783	Agudos	32.457

Fonte de dados: Fundação Seade.

Na Tabela 4.38, encontram-se as informações demográficas das três sub-regiões de Bauru:

TABELA 4.38: População, município e densidade da Região de Bauru – dados de 2000

Regiões de Governo	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km2) *	Densidade demográfica (hab/km2.)
Bauru	543.462	19	8.576	63,37
Jaú	258.165	10	2.995	86,18
Lins	153.859	10	4.511	34,10
Região de Bauru	955.486	39	16.082	59,41
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* O cálculo da área das regiões de governo é de autoria própria, sendo obtido a partir dos valores populacionais e de densidade demográfica, disponibilizados pela Fundação Seade.

Observa-se que a sub-região de Bauru é a que apresenta a maior taxa populacional, o maior número de municípios e a maior extensão territorial, ficando em segundo lugar apenas na taxa de densidade demográfica.

Na Tabela 4.39, encontram-se as informações sobre o movimento migratório das sub-regiões de Bauru, durante a década de 90:

TABELA 4.39: Saldo migratório das sub-regiões de Bauru

Sub-regiões	Saldo Migratório	
	Período 1991-1996	Período 1996-2000
Bauru	+ 8.907	+ 7.640
Jaú	+ 5.855	+ 5.683
Lins	- 984	- 677

Fonte de dados brutos: Fundação Seade. Saldo Migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais.

Constata-se que, nesta região, as áreas com as maiores taxas demográficas – Bauru e Jaú – ganharam populações no período, enquanto a sub-região de Lins, com as menores taxas demográficas, perdeu população.

Por fim, o Quadro 4.15 apresenta a avaliação geral das sub-regiões de Bauru:

QUADRO 4.15: Avaliação dos aspectos econômico e demográfico das sub-regiões de Bauru

Sub-regiões	Novos municípios	Dinamismo Econômico	Taxa populacional	Densidade demográfica	Saldo migratório – década de 90	Área (km2)
Bauru	2	Elevado	Média	Média	Positivo	Extensa
Jaú	0	Elevado	Média	Alta	Positivo	Pouco Extensa
Lins	0	Em expansão	Baixa	Baixa	Negativo	Extensa

Autoria própria.

Conclui-se que a Região Administrativa de Bauru não confirma a hipótese do trabalho, pois os novos municípios se concentraram na sub-região com maiores índices econômicos e taxas demográficas medianas.

VII – Região Administrativa de Marília



Esta região administrativa é formada pelas sub-regiões de Assis, Marília, Ourinhos e Tupã.

O processo de ocupação territorial e o desenvolvimento econômico da região iniciaram-se no final do século XIX, através da implantação da lavoura cafeeira que, por sua vez, foi favorecida pela expansão das estradas de ferro Sorocaba e Cia. Paulista.

Com a crise do café, em 1929, Marília substituiu as culturas de café pelas de algodão e cana-de-açúcar e deu início ao desenvolvimento da pecuária. Com isso, a região de Marília consolidou sua economia através da agropecuária, destacando-se na produção diversificada de subsistência.

O setor secundário caracteriza-se pela sua estreita relação com as atividades agrícolas, desenvolvendo, assim, as agroindústrias. O setor terciário corresponde ao dinamismo econômico da região, destacando-se o comércio varejista, a rede bancária e os serviços básicos.

Quanto ao dinamismo econômico, as sub-regiões de Marília dividem-se da seguinte forma:

- 1) Baixo dinamismo econômico → Sub-região de Ourinhos.
- 2) Dinamismo econômico em expansão → Sub-regiões de Assis, Marília e Tupã.

Observa-se a ausência de áreas com alto dinamismo econômico nesta região administrativa. A Tabela 4.40 ilustra a participação das sub-regiões de Marília na composição do valor adicionado estadual:

TABELA 4.40: Participação das sub-regiões de Marília na média do valor adicionado estadual – 1995-1997 (%) *

Regiões de Governo	VA Indústria	VA Comércio	VA Serviços	VA Agricultura
Assis	0,58	1,35	0,64	3,59
Marília	0,85	1,73	0,94	1,61
Ourinhos	0,49	1,25	1,61	0,99
Tupã	0,27	0,54	0,34	3,90
Região de Marília	2,19	4,87	3,53	10,09

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Esses valores percentuais são de autoria própria. Eles foram calculados a partir da média dos valores adicionados, calculados anteriormente, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Constata-se a importância do setor agropecuário e do setor terciário na economia da região administrativa de Marília. Além disso, observa-se que em cada setor de atividade econômica, destacam-se diferentes sub-regiões.

Assim, no setor agropecuário, destacam-se as sub-regiões de Assis e Tupã. No setor industrial, destaca-se Marília e no setor terciário, o destaque é para a sub-região de Ourinhos.

Todas as sub-regiões de Marília apresentaram emancipações municipais. Os dados da Tabela 4.41 referem-se às características populacionais desses novos municípios:

TABELA 4.41: Novos municípios da Região de Marília – dados de 2000

Sub-Regiões	Novo Município	População	Município de Origem	População
Assis	Pedrinhas Paulista	2.858	Cruzália	2.612
	Tarumã	10.735	Assis	87.029
Marília	Fernão	1.432	Gália	7.857
Ourinhos	Canitar	3.467	Chavantes	12.185
	Espírito Santo do Turvo	3.670	Santa Cruz do Rio Pardo	40.810
Tupã	Arco-Iris	2.166	Tupã	63.253

Fonte de dados: Fundação Seade.

Na Tabela 4.42, são apresentadas as informações demográficas das sub-regiões de Marília:

TABELA 4.42: População, municípios e densidade da Região de Marília – dados de 2000

Regiões de Governo	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km ²) *	Densidade demográfica (hab/km ² .)
Assis	224.580	13	5.500	40,82
Marília	313.408	14	5.023	62,39
Ourinhos	202.690	12	3.821	53,04
Tupã	146.057	12	4.091	35,70
Região de Marília	886.735	51	18.435	48,10
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* O cálculo da área das regiões de governo é de autoria própria, sendo obtido a partir dos valores populacionais e de densidade demográfica, disponibilizados pela Fundação Seade.

Observa-se que, em termos demográficos, os índices de participação regional das quatro sub-regiões de Marília possuem uma certa homogeneidade, sendo Marília a que apresenta os maiores valores.

O movimento migratório das sub-regiões de Marília é ilustrado pela Tabela 4.43:

TABELA 4.43: Saldo migratório das sub-regiões de Marília

Sub-Regiões	Saldo Migratório	
	Período 1991-1996	Período 1996-2000
Assis	+ 9	+ 437
Marília	+ 1.724	+ 1.797
Ourinhos	+ 1.565	+ 1.459
Tupã	- 5.204	- 3.674

Fonte de dados brutos: Fundação Seade. Saldo Migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais.

Observa-se que apenas a sub-região de Tupã perdeu população ao longo do período considerado, sendo que as demais ganharam populações.

O Quadro 4.16 apresenta a avaliação geral das sub-regiões de Marília:

QUADRO 4.16: Avaliação dos aspectos econômico e demográfico das sub-regiões de Marília

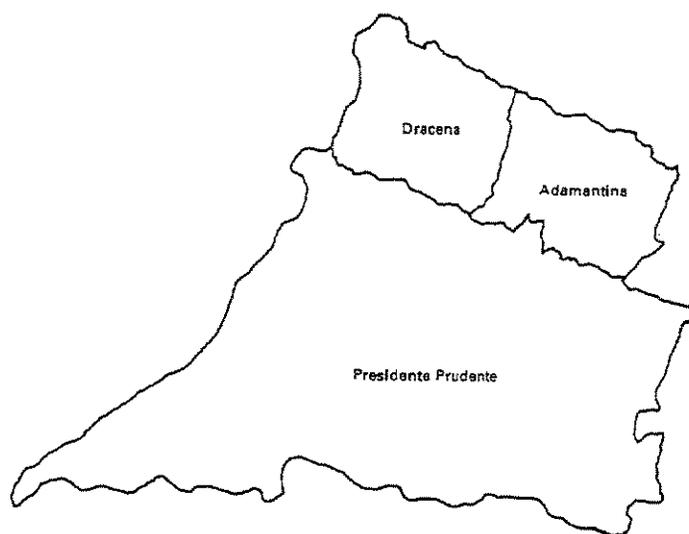
Sub-regiões	Novos municípios	Dinamismo Econômico	Taxa populacional	Densidade demográfica	Saldo migratório – década de 90	Área (km ²)
Assis	2	Em expansão	Média	Média	Positivo	Extensa
Marília	1	Em expansão	Média	Alta	Positivo	Extensa
Ourinhos	2	Baixo	Baixa	Média	Positivo	Pouco Extensa
Tupã	1	Em expansão	Baixa	Baixa	Negativo	Pouco Extensa

Autoria própria.

Conclui-se que a Região Administrativa de Marília confirma a hipótese do trabalho, pois esta região não apresenta áreas com elevados índices demográficos e econômicos.

Além disso, numa comparação estadual, constata-se que a RA de Marília encontra-se entre aquelas que apresentam um dinamismo econômico em expansão (Quadro 4.5, pág. 156), baixas taxas demográficas (Anexo 15) e que registraram maior número de novos municípios (Tabela 4.15, pág.154).

VIII – Região de Presidente Prudente



Trata-se da região administrativa formada pelas sub-regiões de Adamantina, Dracena e Presidente Prudente. Sua localização corresponde ao extremo oeste do estado de São Paulo, fazendo fronteira com os estados do Mato Grosso do Sul e do Paraná.

Comparando-a com as demais regiões paulistas, constata-se que a ocupação do seu território ocorreu tardiamente, uma vez que grande parte de seus municípios foi criada entre os anos de 1945-1960.

A economia regional baseia-se essencialmente nas atividades rurais, destacando-se a pecuária, seguida pelo cultivo da cana-de-açúcar e do algodão. No setor secundário,

destaca-se a indústria alimentícia e o setor terciário desempenha importante papel nos municípios mais urbanizados.

Quanto ao dinamismo econômico, as sub-regiões de Presidente Prudente dividem-se da seguinte forma:

- 1) Baixo dinamismo econômico → Sub-regiões de Adamantina e Dracena.
- 2) Dinamismo econômico em expansão → Sub-região de Presidente Prudente.

Constata-se que se trata de uma região com uma predominância de áreas, economicamente, pouco dinâmicas.

Os dados da Tabela 4.44 ilustram a participação das sub-regiões de Presidente Prudente na composição do valor adicionado estadual:

TABELA 4.44: Participação das sub-regiões de Pres. Prudente na média do valor adicionado estadual – 1995-1997 *

Regiões de Governo	VA Indústria	VA Comércio	VA Serviços	VA Agricultura
Adamantina	0,22	0,47	0,31	1,11
Dracena	0,13	0,38	0,29	0,59
Presidente Prudente	0,81	2,64	4,18	4,62
Região de Pres. Prudente	1,16	3,49	4,78	6,32

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Esses valores percentuais são de autoria própria. Eles foram calculados a partir da média dos valores adicionados, calculados anteriormente, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Constata-se que a sub-região de Presidente Prudente apresenta maior participação em todos os setores da atividade econômica.

Por sua vez, Adamantina e Dracena, as duas áreas menos dinâmicas da região, apresentam índices de participação econômica bastante próximos, com um destaque um pouco maior para a sub-região de Adamantina, principalmente na agropecuária.

As sub-regiões que registraram emancipações municipais no período recente foram: Adamantina e Presidente Prudente.

A Tabela 4.45 ilustra as características populacionais desses novos municípios:

TABELA 4.45: Novos municípios da região de Presidente Prudente – dados de 2000

Sub-Regiões	Novo Município	População	Município de Origem	População
Adamantina	Pracinha	1.430	Lucélia	18.294
Presidente Prudente	Emilianópolis	2.897	Presidente Bernardes	14.628
	Euclides da Cunha Paulista	10.207	Teodoro Sampaio	19.989
	Nantes	2.273	Iepê	7.259
	Ribeirão dos Índios	2.221	Santo Anastácio	20.735
	Rosana	24.189	Teodoro Sampaio	19.989

Fonte de dados: Fundação Seade.

Constata-se que a sub-região de Presidente Prudente, a única entre as três com dinamismo econômico em expansão, concentrou grande parte dos novos municípios criados durante a década de 90.

A Tabela 4.46 fornece as informações demográficas das sub-regiões de Presidente Prudente:

TABELA 4.46: População, municípios e densidade da Região de Presidente Prudente – dados de 2000

Regiões de Governo	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km ²) *	Densidade demográfica (hab/km ² .)
Adamantina	130.165	12	2.951	44,12
Dracena	108.041	10	2.957	36,54
Presidente Prudente	549.355	31	18.030	30,47
Região de Pres. Prudente	787.561	53	23.938	32,90
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* O cálculo da área das regiões de governo é de autoria própria, sendo obtido a partir dos valores populacionais e de densidade demográfica, disponibilizados pela Fundação Seade.

Constata-se a preponderância da sub-região de Presidente Prudente, que concentra a maior taxa populacional e o maior número de municípios, porém com a menor densidade demográfica da região. Além disso, observa-se que se trata da sub-região com a maior extensão territorial do estado de São Paulo.

Os dados da Tabela 4.47 informam sobre o movimento migratório das sub-regiões de Presidente Prudente nos anos 90:

TABELA 4.47: Saldo migratório das sub-regiões de Presidente Prudente

Sub-regiões	Saldo Migratório	
	Período 1991-1996	Período 1996-2000
Adamantina	- 7.545	- 5.697
Dracena	- 6.540	- 4.973
Presidente Prudente	- 8.745	- 6.709

Fonte de dados brutos: Fundação Seade. Saldo Migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais.

Conforme os dados anteriores, constata-se que se trata de uma região que sofreu uma significativa evasão populacional ao longo da década de 90.

O Quadro 4.17 fornece a avaliação geral das sub-regiões de Presidente Prudente:

QUADRO 4.17: Avaliação dos aspectos econômico e demográfico das sub-regiões de Presidente Prudente

Sub-regiões	Novos municípios	Dinamismo Econômico	Taxa populacional	Densidade demográfica	Saldo migratório - década de 90	Área (km ²)
Adamantina	1	Baixo	Baixa	Média	Negativo	Pouco Extensa
Dracena	0	Baixo	Baixa	Média	Negativo	Pouco Extensa
Pres. Prudente	5	Em expansão	Alta	Média	Negativo	Muito Extensa

Autoria própria.

Conclui-se que a Região Administrativa de Presidente Prudente confirma a hipótese do trabalho.

Esta confirmação da hipótese ocorre no caso desta região administrativa, apesar das altas taxas populacional e territorial registradas pela sub-região de Presidente Prudente.

Isso se deve ao fato de que, em termos estaduais, a RA de Presidente Prudente se encontra entre as regiões administrativas que apresentam baixo dinamismo econômico (Quadro 4.5, pág.156), baixas taxas demográficas (Anexo 15) e que registraram maior número de novos municípios (Tabela 4.15, pág.154).

IX – Região Administrativa de São José do Rio Preto



Trata-se da região administrativa formada pelas sub-regiões de Catanduva, Fernandópolis, Jales, São José do Rio Preto e Votuporanga.

A ocupação do oeste paulista acompanhou a expansão da cafeicultura e dos sistemas ferroviários, possibilitando a estruturação da rede urbana paulista.

Porém, as ferrovias avançaram pelo território do estado em espaços e momentos distintos, o que contribuiu para articulações diferenciadas das regiões do oeste com o núcleo central de desenvolvimento representado pelo eixo São Paulo – Campinas – Ribeirão Preto.

Neste contexto, a região administrativa de São José do Rio Preto foi atingida mais tardiamente, através da Estrada de Ferro Araraquarense, estabelecendo uma ligação direta entre o extremo noroeste do estado e a região de Araraquara.

O perfil econômico da região de São José do Rio Preto é marcado por um setor primário altamente diversificado, o que contribui para situar esta região entre as mais importantes do estado.

O setor industrial da região é caracterizado pelo desenvolvimento de uma agroindústria forte e diversificada. Além disso, esta região possui também um setor terciário moderno e bastante desenvolvido.

Quanto ao dinamismo econômico, as sub-regiões de São José do Rio Preto dividem-se da seguinte forma:

- 1) Baixo dinamismo econômico → Sub-regiões de Fernandópolis e Jales.
- 2) Dinamismo econômico em expansão → Sub-regiões de Catanduva e Votuporanga.
- 3) Elevado dinamismo econômico → Sub-região de São José do Rio Preto.

Constata-se que se trata de uma região bastante heterogênea quanto ao seu dinamismo econômico.

Os dados da Tabela 4.48 ilustram a participação das sub-regiões de São José do Rio Preto na composição do valor adicionado estadual:

TABELA 4.48: Participação das sub-regiões de S. J. do Rio Preto na média do valor adicionado estadual – 1995-1997 *

Regiões de Governo	VA Indústria	VA Comércio	VA Serviços	VA Agricultura
Catanduva	0,84	0,98	0,74	2,44
Fernandópolis	0,19	0,48	2,74	0,61
Jales	0,16	0,51	0,31	1,27
São José do Rio Preto	1,43	4,07	2,44	7,03
Votuporanga	0,28	0,52	0,35	1,78
Região de S. J. Rio Preto	2,90	6,56	6,58	13,13

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Esses valores percentuais são de autoria própria. Eles foram calculados a partir da média dos valores adicionados, calculados anteriormente, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Constata-se a preponderância da sub-região de São José do Rio Preto nas atividades da indústria, comércio e agropecuária, ficando em segundo lugar apenas nos serviços.

Catanduva e Votuporanga ocupam, respectivamente, o segundo e o terceiro lugares na composição do valor adicionado de todos os setores economia, com exceção dos serviços.

Por fim, Fernandópolis e Jales apresentam os menores índices de participação da econômica regional, com a única exceção feita à sub-região de Fernandópolis no caso dos serviços, onde ocupa o primeiro lugar.

Todas essas sub-regiões registraram emancipações municipais durante a década de 90. A próxima tabela apresenta as informações populacionais desses novos municípios:

TABELA 4.49: Novos municípios da Região de São José do Rio Preto – dados de 2000

Sub-Regiões	Novo Município	População	Município de Origem	População
Catanduva	Elisiário	2.578	Catanduva	105.619
	Marapoama	2.229	Itajobi	14.214
	Novais	3.214	Tabapuã	10.480
Fernandópolis	Ouroeste	6.276	Guarani D'Oeste	2.005
Jales	Aspásia	1.864	Urânia	8.822
	Dirce Reis	1.625	São Francisco	2.860
	Mesópolis	1.931	Paranapuã	3.633
	Nova Canaã Paulista	2.484	Três Fronteiras	5.147
	Pontalinda	3.535	Jales	46.129
	Santa Salete	1.379	Urânia	8.822
	Vitória Brasil	1.673	Jales	46.129
São José do Rio Preto	Ipiguá	3.511	São José do Rio Preto	357.052
	Ubarana	4.197	José Bonifácio	28.543
	Zacarias	1.947	Planalto	3.667
Votuporanga	Parisi	1.946	Votuporanga	75.453

Fonte de dados: Fundação Seade.

A região administrativa de São José do Rio Preto foi a segunda do estado que mais municípios criou durante a década de 90¹⁵⁹, com o total de 15 novos municípios.

Observa-se que quase 50% dessas emancipações se concentraram somente na sub-região de Jales – uma das menos dinâmicas economicamente da região.

A Tabela 4.50 fornece as informações demográficas das sub-regiões de São José do Rio Preto:

TABELA 4.50: População, município e densidade da Região de São José do Rio Preto – dados de 2000

Regiões de Governo	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km2) *	Densidade demográfica (hab/km2.)
Catanduva	248.285	16	4.337	57,23
Fernandópolis	104.798	12	3.123	33,55
Jales	142.114	22	3.596	39,52
São José do Rio Preto	647.725	31	9.740	66,50
Votuporanga	154.877	15	4.646	33,33
Região de S. J. Rio Preto	1.297.799	96	25.442	51,01
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* O cálculo da área das regiões de governo é de autoria própria, sendo obtido a partir dos valores populacionais e de densidade demográfica, disponibilizados pela Fundação Seade.

Observa-se que a sub-região de São José do Rio Preto apresenta as maiores taxas demográficas da região, enquanto as demais sub-regiões apresentam índices bastante próximos entre si.

A Tabela 4.51 apresenta informações sobre o movimento migratório nessas sub-regiões:

TABELA 4.51: Saldo migratório das sub-regiões de São José do Rio Preto

Sub-regiões	Saldo Migratório	
	Período 1991-1996	Período 1996-2000
Catanduva	+ 902	+1.351
Fernandópolis	- 2.881	- 2.157
Jales	- 4.151	- 2.960
São José do Rio Preto	+ 32.842	+ 28.769
Votuporanga	- 1.034	+ 83

Fonte de dados brutos: Fundação Seade. Saldo Migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais.

Observa-se que as sub-regiões mais dinâmicas economicamente – Catanduva e São José do Rio Preto – receberam populações ao longo dos anos 90. Por sua vez, as áreas menos dinâmicas da região – Fernandópolis e Jales – perderam população durante o período considerado.

Por fim, a sub-região de Votuporanga perdeu população durante o primeiro quinquênio de 1990, mas apresentou uma pequena recuperação populacional entre 1996-2000.

O Quadro 4.18 apresenta a avaliação geral das sub-regiões de São José do Rio Preto:

¹⁵⁹ A primeira colocada neste ranking é a região administrativa de Sorocaba, com 16 novos municípios.

QUADRO 4.18: Avaliação dos aspectos econômico e demográfico das sub-regiões de S. J. do Rio Preto

Sub-regiões	Novos municípios	Dinamismo Econômico	Taxa populacional	Densidade demográfica	Saldo migratório – década de 90	Área (km ²)
Catanduva	3	Em expansão	Baixa	Média	Positivo	Pouco Extensa
Fernandópolis	1	Baixo	Baixa	Baixa	Negativo	Pouco Extensa
Jales	7	Baixo	Baixa	Baixa	Negativo	Pouco Extensa
S. J. Rio Preto	3	Elevado	Média	Alta	Positivo	Extensa
Votuporanga	1	Em expansão	Baixa	Baixa	Negativo ¹⁶⁰	Pouco Extensa

Autoria própria.

Conclui-se que a Região Administrativa de São José do Rio Preto confirma a hipótese do trabalho, pois as emancipações municipais do período recente se concentraram nas sub-regiões com menores taxas econômicas e demográficas da RA.

Entre essas sub-regiões, destaca-se a de Jales, que apresentou os mais baixos índices econômicos e demográficos e registrou, isoladamente, a maior quantidade de novos municípios da região.

X – Região Administrativa de Araçatuba



¹⁶⁰ Optou-se por considerar como negativo o saldo migratório da sub-região de Votuporanga, ao longo da década de 90, porque o volume de migrantes que entraram em Votuporanga no período 1996-2000 é ínfimo quando comparado com o volume de migrantes que saíram da sub-região no primeiro quinquênio da década.

Esta região administrativa é formada pelas sub-regiões de Andradina e Araçatuba.

Ela localiza-se no extremo ocidental do estado de São Paulo. A ocupação do seu território se consolidou com o avanço da fronteira agrícola, estimulada pela expansão da cafeicultura. A expansão da malha ferroviária para esta região completa sua integração com a produção econômica do estado.

Após a crise do café, a região de Araçatuba passa a desenvolver a atividade da pecuária de corte, influenciada pela criação extensiva do estado do Mato Grosso do Sul. Atualmente, Araçatuba é uma das mais importantes regiões na atividade pecuária estadual.

O setor secundário desta região é caracterizado por um parque industrial constituído de pequenas empresas, predominantemente no segmento de alimentos. Observa-se um peso significativo da agroindústria na região.

Quanto ao dinamismo econômico, as duas sub-regiões de Araçatuba classificam-se da seguinte forma:

- 1) Dinamismo econômico em expansão → Sub-região de Andradina.
- 2) Elevado dinamismo econômico → Sub-região de Araçatuba.

A Tabela 4.52 apresenta a participação das sub-regiões de Araçatuba na composição da do valor adicionado estadual:

TABELA 4.52: Participação das sub-regiões de Araçatuba na média do valor adicionado estadual – 1995-1997 *

Regiões de Governo	VA Indústria	VA Comércio	VA Serviços	VA Agricultura
Andradina	0,29	0,53	9,05	1,89
Araçatuba	1,65	1,81	1,98	4,42
Região de Araçatuba	1,94	2,34	11,03	6,31

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* Esses valores percentuais são de autoria própria. Eles foram calculados a partir da média dos valores adicionados, calculados anteriormente, referentes a todas as regiões de governo paulistas dos anos de 1995, 1996 e 1997, disponibilizados pela Fundação Seade.

Constata-se que a sub-região de Araçatuba apresenta maior participação nos setores industrial, de comércio e na agropecuária, enquanto a sub-região de Andradina tem uma importância significativa no setor de serviços.

As duas sub-regiões de Araçatuba apresentaram emancipações municipais durante a década de 90. As informações populacionais desses novos municípios são ilustradas pela Tabela 4.53:

TABELA 4.53: Novos municípios da Região de Araçatuba – dados de 2000

Sub-Regiões	Novo Município	População	Município de Origem	População
Andradina	Ilha Solteira	23.966	Pereira Barreto	25.032
	Suzanápolis	2.805	Pereira Barreto	25.032
Araçatuba	Brejo Alegre	2.306	Coroados	4.409
	Lourdes	2.004	Turiúba	1.896
	Nova Castilho	991	General Salgado	10.766
	Santo Antonio do Aracanguá	6.928	Araçatuba	169.073
	São João de Iracema	1.671	General Salgado	10.766

Fonte de dados: Fundação Seade.

Observa-se uma maior concentração de novos municípios na área de maior dinamismo econômico da região.

A Tabela 4.54 fornece as informações demográficas das sub-regiões de Araçatuba:

TABELA 4.54: População, município e densidade da Região de Araçatuba – dados de 2000

Regiões de Governo	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km ²) *	Densidade demográfica (hab/km ² .)
Andradina	179.048	12	7.457	24,00
Araçatuba	493.524	31	11.112	44,40
Região de Araçatuba	672.572	43	18.569	36,22
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

* O cálculo da área das regiões de governo é de autoria própria, sendo obtido a partir dos valores populacionais e de densidade demográfica, disponibilizados pela Fundação Seade.

Constata-se que a sub-região de Araçatuba apresenta os maiores índices demográficos da região.

A Tabela 4.55 fornece informações do movimento migratório das sub-regiões de Araçatuba durante a década de 1990:

TABELA 4.55: Saldo migratório das sub-regiões de Araçatuba

Sub-regiões	Saldo Migratório	
	Período 1991-1996	Período 1996-2000
Andradina	- 7.474	- 5.298
Araçatuba	- 515	+ 180

Fonte de dados brutos: Fundação Seade. Saldo Migratório calculado pelo Método das Estatísticas Vitais.

Observa-se que as duas sub-regiões perderam população durante o primeiro quinquênio da década de 1990. Na segunda metade dos 90, Andradina continuou perdendo população e a sub-região de Araçatuba vivenciou uma certa recuperação da sua população.

O Quadro 4.19 apresenta a avaliação geral das sub-regiões de Araçatuba:

QUADRO 4.19: Avaliação dos aspectos econômico e demográfico das sub-regiões de Araçatuba

Sub-regiões	Novos municípios	Dinamismo Econômico	Taxa populacional	Densidade demográfica	Saldo migratório - década de 90	Área (km ²)
Andradina	2	Em expansão	Média	Baixa	Negativo	Extensa
Araçatuba	5	Elevado	Alta	Alta	Negativo para Positivo	Extensa

Autoria própria.

Conclui-se que a Região de Araçatuba não confirma a hipótese do trabalho, pois os novos municípios se concentram na sub-região com maiores índices econômicos e demográficos - Araçatuba.

Faz-se necessário observar que, considerando o processo emancipatório na perspectiva das Regiões Administrativas, a região de Araçatuba constituía-se num caso de confirmação da hipótese do trabalho.

Isso ocorre por que a região administrativa de Araçatuba enquadra-se na classe das regiões com dinamismo econômico em expansão (Quadro 4.5, pág.156), com baixas taxas demográficas (Anexo 15) e que concentraram maior número de novos municípios (Tabela 4.15, pág.154).

Porém, na análise restrita a uma menor área, como é o caso das Regiões de Governo, é possível captar as variações regionais de dados econômicos e demográficos,

o que contribui para a obtenção de diferentes resultados sobre o processo emancipatório, nas duas perspectivas consideradas neste trabalho.

XI – Região Metropolitana de São Paulo

A Região Metropolitana de São Paulo não será incluída na análise empreendida nesta pesquisa. Essa exclusão deve-se à impossibilidade de se realizar uma análise comparativa satisfatória do processo emancipatório dessa região numa perspectiva intraestadual.

Nesse caso, seria interessante uma análise comparativa onde fossem consideradas as regiões metropolitanas de todos ou de alguns estados selecionados. Isso porque essas regiões apresentam uma inserção estadual bastante característica – a de incorporarem a capital do estado.

Essa condição característica das regiões metropolitanas causa reflexos na dinâmica demográfica, migratória, econômica, social e cultural, constituindo uma realidade bastante própria das áreas das capitais estaduais e seus entornos imediatos.

Assim, mesmo existindo outras regiões metropolitanas no estado de São Paulo¹⁶¹, optou-se por descartar a RMSP nesta análise por concluir que o processo emancipatório ocorrido aí seria melhor entendido numa análise em que fossem consideradas apenas as regiões metropolitanas das capitais estaduais.

¹⁶¹ Trata-se da Região Metropolitana da Baixada Santista e da Região Metropolitana de Campinas.

XII – Considerações sobre a análise do processo emancipatório nas Regiões Administrativas do estado de São Paulo

Conforme a análise do processo emancipatório no interior de cada região administrativa do estado de São Paulo, constatou-se que dos dez casos considerados, seis confirmaram a hipótese proposta neste trabalho.

Os casos analisados encontram-se divididos na Tabela 4.56:

TABELA 4.56: Divisão das regiões administrativas, segundo a hipótese do trabalho

Regiões que confirmaram a hipótese	Regiões que não confirmaram a hipótese
Litoral Vale do Paraíba Sorocaba Marília Presidente Prudente São José do Rio Preto	Campinas Ribeirão Preto Bauru Araçatuba

Autoria própria.

A hipótese do trabalho refere-se à mudança na lógica do processo de emancipação municipal no estado de São Paulo, no período posterior à Constituição de 1988.

No terceiro capítulo, foi argumentado que o fenômeno emancipatório possui três dimensões – a demográfica, a que se refere ao dinamismo econômico e a institucional.

Em seguida, foi sustentado que, devido às especificidades da ocupação territorial do estado de São Paulo, o processo emancipatório paulista até 1985 teve a atuação predominante das dimensões demográficas e econômicas.

Isso significa que, em cada período da história de São Paulo, até o fim do regime militar, a tendência de surgimento de novos municípios foi a de acompanhar o processo de ocupação territorial do estado e a se concentrar nas regiões mais dinâmicas demográfica e economicamente.

Assim, conforme a hipótese da pesquisa, uma vez completada a estruturação da rede urbana paulista, o processo de emancipação municipal durante a década de 1990 apresentaria uma mudança na sua lógica.

Essa mudança implicaria numa atuação predominante da dimensão institucional no processo, o que contribuiria para que os novos municípios se concentrassem nas regiões com menor dinamismo econômico e demográfico do estado.

Segundo a Tabela 4.56, constatou-se que isso foi verdadeiro para 60% dos casos estudados.

A hipótese do trabalho foi confirmada em dois tipos de regiões:

- 1) Regiões com histórico de ocupação territorial mais antigo do estado: Litoral, Vale do Paraíba e Sorocaba.
- 2) Regiões de ocupação territorial mais recente do estado: Marília (Oeste pioneiro), Presidente Prudente (extremo oeste) e São José do Rio Preto (extremo noroeste do estado).

Em contrapartida, a hipótese do trabalho não se confirma nas seguintes regiões:

- 1) Regiões que correspondem às primeiras fronteiras de expansão da cafeicultura no interior do estado de São Paulo, na segunda metade do século XIX: Campinas – última fronteira da porção leste do estado; Ribeirão Preto – primeira fronteira da porção oeste do estado; e Bauru – porção central do estado.
- 2) Uma das regiões de ocupação recente do estado de São Paulo: Araçatuba (extremo ocidental do estado).

Com isso, observa-se que as regiões que confirmaram a hipótese do trabalho e aquelas que não confirmaram apresentam características distintas quanto ao período em que ocorreu a consolidação da ocupação de seu território.

TABELA 4.57: Períodos de Consolidação da Ocupação Territorial das Regiões Paulistas

Período Colonial	Século XIX	Século XX
Litoral Vale do Paraíba Sorocaba	Campinas Ribeirão Preto Bauru	Marília Presidente Prudente São José do Rio Preto Araçatuba

Autoria própria.

Assim, a hipótese do trabalho foi confirmada nas regiões, cuja ocupação territorial se consolidou em um dos extremos temporais: no período colonial ou no século XX.

Isso significa que o processo emancipatório em São Paulo, durante a década de 1990, registrou uma maior intensidade nas áreas com menores índices econômicos e demográficos naquelas regiões com histórico antigo ou bastante recente de ocupação territorial e desenvolvimento econômico. Essa constatação é válida para 60% dos casos analisados.

Em contrapartida, constata-se que a hipótese não se confirmou, na maioria dos casos¹⁶², naquelas regiões que se consolidaram econômica e territorialmente durante o século XIX.

Ou seja, nas regiões que se consolidaram econômica e territorialmente durante o século XIX, o processo emancipatório foi mais intenso nas áreas com maiores índices econômicos e demográficos. Essa constatação é válida para 40% dos casos estudados.

Com isso, conclui-se que as características demográficas e econômicas de qualquer universo espacial considerado influenciam no processo emancipatório e, por isso, elas deveriam ser consideradas nas análises sobre o processo de criação de municípios.

Além disso, o recorte espacial da análise empreendida neste trabalho, onde as regiões de governo foram cotejadas, inseridas nas suas respectivas regiões administrativas, revelou que uma única hipótese sobre o processo emancipatório não comporta satisfatoriamente a heterogeneidade do interior paulista.

Um estudo mais aprofundado sobre o processo de criação de municípios no estado de São Paulo dependerá de hipóteses que compreendam um universo espacial mais restrito, considerando algumas ou uma única região.

¹⁶² Ressalta-se o caso de Araçatuba que, apesar de se tratar de uma região com histórico de ocupação territorial e desenvolvimento econômico bastante recente, encontra-se entre aquelas regiões que não confirmaram a hipótese do trabalho.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa objetivou construir uma explicação para as emancipações municipais ocorridas no estado de São Paulo, ao longo da década de 1990.

Neste sentido, através do balanço da literatura sobre o processo emancipatório ocorrido no Brasil, no período recente, constatou-se que a grande maioria dos trabalhos concentrava suas análises nas motivações dos atores envolvidos em alguma das etapas do processo de criação de municípios.

Trata-se de uma abordagem analítica imprescindível para uma maior compreensão das especificidades do fenômeno emancipatório. Essa observação ganha maior relevância quando se observa a intensidade e a extensão desse fenômeno na última década.

Assim, considerando-se a novidade do fenômeno, faz-se necessário o acúmulo cada vez maior de pesquisas relacionadas com os fatores motivacionais ligados à criação desses novos municípios.

Preferencialmente, estas pesquisas deveriam atender à variedade regional e estadual com a qual esse fenômeno se apresenta, com a finalidade de se ampliar o acervo de dados e hipóteses explicativas sobre o tema.

Porém, uma importante lacuna nos trabalhos analisados nesta pesquisa refere-se à ausência de uma abordagem que associasse o fenômeno emancipatório com o processo de ocupação territorial do país.

Tal associação contribuiria para a elaboração de uma perspectiva diacrônica do fenômeno, através da qual seria possível entender a criação de municípios como a efetivação de dois processos: a consolidação do domínio territorial e a expansão populacional pelo país.

Sendo assim, os propósitos desta pesquisa voltaram-se para a análise do processo de ocupação territorial do estado de São Paulo.

O argumento central deste trabalho foi balizado pela tridimensionalidade do fenômeno emancipatório. Ou seja, o processo de criação de municípios conta com a atuação de três dimensões: a demográfica, a econômica e a político-institucional.

A hipótese da pesquisa referiu-se à mudança da lógica emancipacionista no processo de criação dos municípios paulistas, no período recente.

Neste sentido, a presente pesquisa procurou demonstrar que, até o final do Regime Militar, a criação de municípios no estado de São Paulo tendeu a acompanhar o avanço da ocupação territorial paulista, concentrando-se nas áreas com maiores índices demográficos e econômicos do estado.

Na década de 1990, tendo finalizado a estruturação da rede urbana paulista e sob um novo contexto constitucional, a lógica da emancipação municipal se alteraria. Isso significa que os municípios paulistas criados neste período tenderiam a se concentrar nas áreas com os menores índices demográficos e econômicos do estado.

Por sua vez, essa nova concentração locacional expressa uma mudança na lógica emancipacionista, revelando uma maior atuação da dimensão político-institucional na definição do processo emancipatório no período recente.

A partir da análise dos casos empíricos, empreendida no quarto capítulo, constatou-se que a hipótese do trabalho foi confirmada em mais da metade dos eventos considerados.

Com isso, reafirma-se a importância de se considerar a atuação das variáveis demográficas e econômicas, paralela à análise política-institucional, nos estudos sobre o processo de emancipação municipal no estado de São Paulo.

Além disso, constatou-se que o do estado de São Paulo possui uma significativa diferenciação regional no que diz respeito ao histórico de ocupação territorial e de desenvolvimento econômico.

Esta heterogeneidade acaba não sendo analisada profundamente a partir de uma hipótese explicativa sobre o processo emancipatório, cujo escopo espacial abarque todo o estado de São Paulo.

Uma análise mais profunda da criação dos municípios paulistas exigiria a elaboração de hipóteses de escopos regionais ou sub-regionais.

As considerações finais deste trabalho referem-se, basicamente, a questões metodológicas, que expressam dois passos importantes nas análises sobre o fenômeno emancipatório.

Primeiramente, em qualquer análise sobre emancipação municipal, deve-se considerar o contexto constitucional em que ela ocorre. Ou seja, considerar o grau de autonomia conferido ao governo municipal e as leis que regulamentam o processo emancipatório.

Esses fatores exercem importante influência na tomada de decisão dos atores envolvidos no processo emancipatório.

Por fim, é importante reconstruir o histórico da ocupação territorial da região estudada através de indicadores populacionais e econômicos.

Como pano de fundo, esse histórico fornecerá uma perspectiva diacrônica do processo, que permitirá compreender o significado da criação de municípios nos recortes temporal e espacial considerados.

BIBLIOGRAFIA FUNDAMENTAL:

ABRUCIO (1998a), Fernando Luiz – *Os barões da federação*, Editora Hucitec, São Paulo.

_____ (1998b), Fernando Luiz – “O ultrapresidencialismo estadual”, in: Andrade, R. C. (org.) – *Processo de governo no município e no Estado*, Edusp, São Paulo, p.87-116.

AFFONSO (1996), Rui – “Os municípios e os desafios da federação no Brasil”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.10, no.3, São Paulo, jul-set, p.3-10.

ALMEIDA (1995), Maria Hermínia Tavares de. – “Federalismo e políticas sociais”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no.28, ano 10, junho, p.88-108.

ARAUJO (1998), Edinho – *O novo município novo*, Graphis, São Paulo.

ARRETCHE (1999), Marta T.S. – “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14, no.40, junho, p.111-141.

BAENINGER, Rosana (2000) – “Espaços ganhadores e espaços perdedores na dinâmica migratória paulista”, in: *Migração e ambiente em São Paulo – Aspectos relevantes da dinâmica recente*, Daniel Joseph Hogan (organizador), Núcleo de Estudos de Populações, UNICAMP, Campinas, p.173-229.

BÓGUS, Lúcia M. M. & BAENINGER (1995), Rosana – “Redesenhando o espaço no interior paulista: desconcentração e expansão urbana”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.9, no.3, São Paulo, jul/set, p.62-70.

_____ (1989) – “Reorganização espacial da população no interior paulista”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.3 no.3, São Paulo, jul/set, p.69-74.

BORJA (1984), Jordi – “Descentralización, una cuestión de método”, in: *Revista Mexicana de Sociología*, volume 46, no. 4, México, p.5-33.

BREMAEKER (1997), François E. J. – “As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 44, n.º. 221, IBAM, Rio de Janeiro, abr./dez, p.98-108.

_____ (1996) F. E. J. – “Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional n.º. 15”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 43, n.º. 219, IBAM, Rio de Janeiro, abr./dez, p.118-128.

_____ (1993a) F. E. J. – “A evolução do FPM: a principal fonte de recursos dos municípios”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 40, n.º. 209, IBAM, Rio de Janeiro, out./dez, p.77-90.

_____ (1993b) F. E. J. – “Os novos municípios: surgimentos, problemas e soluções”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 40, n.º. 206, IBAM, Rio de Janeiro, jan./mar, p.88-99.

_____ (1991a) F. E. J. – “Os novos municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990”, IBAM/CPU/IBAMCO, Rio de Janeiro, 36p. (Base Territorial, 1).

_____ (1991b) F. E. J. – “Os novos municípios brasileiros”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 38, n.º. 200, IBAM, Rio de Janeiro, jul./set.

_____ (1989) F. E. J. – “O problema da migração na opinião dos prefeitos”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 36, n.º. 191, IBAM, Rio de Janeiro, abr./jun, p.82-94.

CAIADO, Aurílio (2000) – “A economia paulista nos anos 90”, in: *Migração e ambiente em São Paulo – Aspectos relevantes da dinâmica recente*, Daniel Joseph Hogan (organizador), Núcleo de Estudos de Populações, UNICAMP, Campinas, p.233-272.

CARVAJAL (1995), Eduardo Palma – “Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano”, in: *Revista de la Cepal*, n.55, abril, p.41-54.

CARVALHO (1980), J. A. – “Criação de municípios e sucessão de direito público”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 27, nº. 155, IBAM, Rio de Janeiro, abr./jun, p.18-30.

CANO (1998), Wilson – *Desequilíbrio regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970 / 1970-1995), 30 Anos de Economia* - UNICAMP/ IE, Campinas, SP.

COSTA, Valeriano Mendes F. & OLIVEIRA (1998), Carlos Thadeu C. – “A fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo”, in: Andrade, Régis de Castro (org.) – *Processo de governo no município e no Estado*, Edusp, São Paulo, p.117-148.

FAUSTO (2000), Boris – *História do Brasil*, Edusp, São Paulo.

GOMES, Gustavo M. & MAC DOWELL (2000), Maria Cristina – “Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social”, IPEA, *Texto para Discussão* no. 706, Brasília, fevereiro.

GONÇALVES (1998), Maria Flora – *As engrenagens da locomotiva*. Tese de doutoramento, IFCH, Dept. Ciências Sociais, UNICAMP, Campinas.

GUEDES (1975), J. R. M. – “Criação de municípios”, in: *Revista de Administração Municipal*, nº. 132, IBAM, Rio de Janeiro, set./out, p.85-89.

INFORME DEMOGRAFICO No. 23 (1990) – *Migração no interior do estado de São Paulo*, Fundação Seade & NEPO/UNICAMP, São Paulo.

KAGEYAMA, Ângela & LEONE (1999), Eugênia Troncoso – “Uma tipologia dos municípios paulistas com base em indicadores sócio-demográficos”, *Texto para Discussão*, IE/UNICAMP, n.66, Campinas, janeiro.

KLERING (1998), Luís Roque – “Experiências recentes em municípios brasileiros. Os novos municípios e as conquistas da autonomia”, in: Fachin & Chanlat (orgs.) – *Governo municipal na América Latina – Inovações e perplexidades*, Editora da Universidade/Editora Sulina, Porto Alegre, p.248-265.

LEAL (1978), Vitor Nunes, *Coronelismo, enxada e voto*, Editora Alfa Omega, São Paulo.

MELLO (1992), Diogo Lordello de – “A multiplicação dos municípios no Brasil”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 39, nº. 203, IBAM, Rio de Janeiro, abr./jun, p.23-28.

MELO (1996), Marcus André – “Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.10, no.3, jul-set, p.11-20

MESQUITA (1992), Zilá – “Emancipações no RS: alguns elementos para reflexão”, in: *Análise Conjuntural*, v. 20, nº. 3, Porto Alegre, novembro.

NORONHA (1996), Rudolf de – “Criação de novos municípios: o processo ameaçado”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 43, nº. 219, IBAM, Rio de Janeiro, abr./dez, p.110-117.

_____ (1993), R. – *Movimentos de emancipação municipal no Estado do Rio de Janeiro a partir de 1985*, UFRJ, Rio de Janeiro, 76p., mimeo.

NORONHA, Rudolf de & CARDOSO (1995), Elizabeth D. – “Emancipações municipais: como ficam os municípios de origem?”, in: *Revista de Administração Municipal*, v. 42, nº. 214, IBAM, Rio de Janeiro, jan./mar, p.67-80

REZENDE (1999), Fernando – “Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios”, in: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*, CEPAM, São Paulo, p.87-96.

SADEK (1991), Maria Tereza A. – “Poder local: perspectivas na nova ordem constitucional”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.5, no.2, São Paulo, abr/jun, p.9-15.

SCUSSEL (1998), Maria Conceição Barletta – “A criação de municípios e seu impacto na qualificação do espaço urbano”, in: *Análise Econômica*, Ano 16, no.30, Porto Alegre, setembro, p.111-132.

SECRETARIA DE POLITICA URBANA (1998) – “Criação de novos municípios”, *Conjuntura Urbana. Sistema Nacional de Indicadores Urbanos – SNIU*, Brasília, março, p.3-33.

SERRA, José & AFONSO (1999), José Roberto R. – “O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões”. Texto apresentado no Forum of Federations International Conference of Federalism, Canadá, apoio do BNDES.

SHIKIDA (1998), Cláudio Djissey – *Emancipação de municípios em Minas Gerais (1995): uma abordagem Novo-Institucionalista e de Escolha Pública*. Dissertação de Mestrado, FEA, USP, São Paulo.

SILVA, Vera Martins da (1995) - *Os municípios paulistas e o federalismo fiscal brasileiro*, IMESP, CEPAM, São Paulo.

SOUZA (1996), Celina – “Reinventando o poder local: limites de possibilidades do federalismo e da descentralização”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.10, no.3, São Paulo, jul-set, p.103-112.

SOUZA, Celina & BLUMM (1999), Márcia – “Autonomia política local: uma revisão da literatura”, in: *BIB*, no.48, Rio de Janeiro, 2º. semestre, p.51-67.

TOBAR (1991), Federico – “O conceito de descentralização: usos e abusos”, in: *IPEA – Planejamento e Políticas Públicas*, no. 5, Brasília, junho, p.31-51.

TOMIO (2002), Fabrício Ricardo de Limas – *Instituições, processo decisório e relações executivo-legislativo nos Estados: estudo comparativo sobre o processo de criação após a Constituição de 1988*. Tese de doutoramento, IFCH, Dept. Ciência Política, UNICAMP, Campinas.

UGA (1991), Maria Alicia D. – “Descentralização e democracia: o outro lado da moeda”, in: *IPEA – Planejamento e Políticas Públicas*, no. 5, Brasília, junho, p.87-104.

ZIMMERMANN (1996), Gustavo – “Orçamentos municipais paulistas”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.10, no.3, São Paulo, jul-set, p.96-102.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR:

ABRUCIO, F.L.& COSTA (1998), V.M.F. – *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*, Konrad Adenauer Stiftung no.12, São Paulo.

ALTMANN (1988), Werner – “Municipalismo e descentralização político-administrativa no Brasil”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.2, no.4, São Paulo, out/dez, p.14-17.

BASSO (1991), Leonardo F.C. – “Investimentos municipais e financiamentos”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.5, no.2, São Paulo, abr/jun, p.76-83.

_____ (1991) – “Endividamento dos municípios paulistas”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.5, no.4, São Paulo, out/dez, p.99-104.

BORELLI (1991), Sílvia Helena S. – “O local e o regional como geradores de identidade social e política”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.5, no.2, São Paulo, abr/jun, p.20-22.

BRESSER PEREIRA (1998), L.C. – *Reforma do Estado para a cidadania*, Editora 34, São Paulo.

BRUNO (1967), Ernani Silva (org.) – *São Paulo – Terra e povo*, Editora Globo, Porto Alegre.

CARVALHO (1999), Gilson – “Saúde: avanços e entraves ao processo de descentralização”, in: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*, CEPAM, São Paulo, p.135-148.

COHN (1987), Amélia – “O sistema unificado e descentralizado de saúde: descentralização ou desconcentração?”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.1, no.3, São Paulo, out/dez, p.55-58.

_____ (1994) – “Descentralização, saúde e cidadania”, in: *Lua Nova*, no. 32, São Paulo.

DOWBOR (1996), Ladislau – “Governabilidade e descentralização”, in: *São Paulo em Perspectiva*, vol.10, no.3, São Paulo, jul-set, p.21-31.

FARIA (1991), Vilmar – “Cinqüenta anos de urbanização no Brasil”, in: *Novos Estudos Cebrap*, nº 29, São Paulo, março.

_____ (1983) – “Desenvolvimento, urbanização e mudança na estrutura de emprego: A experiência brasileira nos últimos trinta anos”, in: SORJ, B. & ALMEIDA, M.H.T., *Sociedade e Política no Brasil pós-64*, Editora Brasiliense, São Paulo, p.118-163.

FELICÍSSIMO (1994), José Roberto – “A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.8, no.2, São Paulo, abr/jun, p.45-52.

_____ (1991) – “Descentralização e regionalização político-administrativa”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.5, no.4, São Paulo, out/dez, p.60-72.

FERREIRA (1999), Gabriela Nunes – *Centralização e descentralização no Império. O debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*, Editora 34, São Paulo,

FERREIRA, L.C. & SIVIERO (1996), S.O. – “Ambiente e cidades: em direção a uma nova agenda”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.10, no.3, jul-set, p.60-69.

JACOBI (1999), Pedro – “Meio ambiente e sustentabilidade”, in: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*, CEPAM, São Paulo, p.175-183.

_____ (1990) – “Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamento para o debate”, in: *Lua Nova*, no. 20, São Paulo, maio.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA (2000), Lourdes – “Recentralização /Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90”, in: *Tempo Social*, volume II, no. 2, São Paulo, fevereiro, p.63-81.

LAMPE (1986), Gisele Ataíde – “Federalismo e a federação brasileira”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol. 2, no.1, São Paulo, jan/abr.

LOBO (1994), Thereza – “Descentralização: cenários e perspectivas”, in: *Revista Serviço Público – ENAP*, ano 45, volume 118, no.3, set/dez.

_____ (1988), – “Descentralização – uma alternativa de mudança”, in: *RAP* 22 (1), Rio de Janeiro, jan/mar, p.14-24.

MADISON, James, HAMILTON, Alexander & JAY (1987), John – *Os artigos federalistas*, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro.

MALUF, M.M.B. & SOUZA (1999), A.N. – “Educação: descentralização e reformas”, in: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*, CEPAM, São Paulo, p.149-154.

MELO (1998), Marcus C. – “Constitucionalismo e ação racional”, in: *Lua Nova*, no.44, São Paulo, p.55-79.

MOTA Jr. (2002), Vidal Dias da – *A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política: o caso de Itaóca-SP*, Dissertação de Mestrado, UFScar, São Carlos.

NEUBAUER (1996), Rose – “Estado e municípios: parceiros na educação”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.10, no.3, jul-set, p.71-80.

NOGUEIRA (1997), Marco Aurélio – “A dimensão política da descentralização participativa”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.11, no.3, São Paulo, jul/set.

PUTNAM (1996), Robert D. – *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

QUEIROZ (1973), Maria Isaura Pereira de – *Bairros rurais paulistas – Dinâmica da relação rural-cidade*, Livraria Duas Cidades, São Paulo.

SEMEGHINI (1989), Ulysses Cidade & ARAUJO, Maria de Fátima I. – “Crescimento recente e trajetórias alternativas”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.3 no.3, São Paulo, jul/set, p.75-78.

SILVA (1994), Salete – “Descentralização e cidadania: desafio do poder local”, in: *Revista do Serviço Público – ENAP*, ano 45, volume 118, no.3, set/dez.

SILVA (1996), Zilda Pereira – “O município e a descentralização da saúde”, in: *São Paulo em perspectiva*, vol.10, no.3, jul-set, p.81-87.

SOUZA, Celina & CARVALHO (1999), Inaiá M.M. de – “Reforma do Estado, descentralização e desigualdades”, in: *Lua Nova*, no. 48, São Paulo, p.187-212.

TOCQUEVILLE (1977), Aléxis de – *A democracia na América*, Editora Itatiaia, São Paulo.

Quadro A.1: Quadro comparativo da esfera municipal nas Constituições do Estado de São Paulo

	Constituições Estaduais				
	1891	1935	1947	1967	1969
Eleitores	Cidadãos masculinos, maiores de 21 anos, com exceção dos mendigos, analfabetos, praças de pré e religiosos de ordem monástica (Art. 70 da Constituição Federal de 1891)	Brasileiros de ambos os sexos, maiores de 18 anos, com exceção dos mendigos, analfabetos, praças de pré e aqueles que estejam privados de seus direitos políticos (Art. 108 da Const. Federal de 1934)	Brasileiros de ambos os sexos, maiores de 18 anos, com exceção dos analfabetos, daqueles que não saibam se exprimir na língua nacional e aqueles que estejam privados de seus direitos políticos (Art. 131-133 da Const. Federal de 1946)	Brasileiros de ambos os sexos, maiores de 18 anos, com exceção dos analfabetos, daqueles que não saibam se exprimir na língua nacional e aqueles que estejam privados de seus direitos políticos (Art. 142 da Const. Federal de 1967)	Brasileiros de ambos os sexos, maiores de 18 anos, com exceção dos analfabetos, daqueles que não saibam se exprimir na língua nacional e aqueles que estejam privados de seus direitos políticos (Art. 147 da Const. Federal de 1969)
Poder Legislativo	Vereadores eleitos pelo voto direto (Art. 53 da Constituição Estadual)	Vereadores eleitos pelo voto direto, secreto e proporcional (Art.65 da Const. Estadual)	Vereadores eleitos pelo voto direto, secreto e proporcional (Art.71 da Const. Estadual)	Vereadores eleitos pelo voto direto (Art.16 da Const. Federal de 1967)	Vereadores eleitos pelo voto direto (Art.15 da Const. Federal de 1969)
Poder Executivo	Prefeito eleito pela Câmara de Vereadores (Informação contida no histórico do município de Araçatuba) ¹	Prefeito eleito pela Câmara de Vereadores (Art. 64 da Constituição Estadual) ⁴	Prefeito eleito pelo voto direto, secreto e proporcional (Art. 71 da Const. Estadual)	Prefeito eleito pelo voto direto (Art. 16 da Const. Federal de 1967) ⁸	Prefeito eleito pelo voto direto (Art. 15 da Const. Federal de 1969) ¹⁰
Autonomia	Governo estadual assegura a autonomia administrativa, econômica e política dos municípios (Art. 53, par. 5 da Constituição Estadual) ²	Autonomia assegurada pela eletividade do prefeito e vereadores; pela decretação de seus impostos; e pela organização dos serviços de sua competência (Art. 13 da Const. Federal de 1934) ⁵	Autonomia assegurada pela eletividade do prefeito e vereadores; pela decretação de seus impostos; e pela organização dos serviços de sua competência (Art. 71 da Const. Estadual) ⁶	Autonomia assegurada pela eleição direta de prefeito e vereadores; pela administração própria; pela decretação e arrecadação de seus tributos e aplicação de suas rendas; e pela organização dos serviços públicos locais (Art. 16 da Const. Federal de 1967)	Autonomia assegurada pela eleição direta de prefeito e vereadores; pela administração própria; pela decretação e arrecadação de seus tributos e aplicação de suas rendas; e pela organização dos serviços públicos locais (Art. 15 da Const. Federal de 1969)
Receita municipal	Não há artigo que trate o tema de forma específica. Consta apenas que o Governo Estadual assegurará a autonomia econômica dos municípios	Impostos de competência da Câmara Municipal: Imposto de licença; IPTU; Imposto sobre diversões pública; Impostos sobre renda de imóveis rurais; taxas de serviços e contribuição de melhoria. Impostos transferidos pelo Estado (Art. 69 da Const. Estadual)	Impostos pertencentes aos Municípios: IPTU; Imposto de licença; Imposto de indústrias e profissões; Imposto sobre diversões pública; Impostos sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência. Impostos transferidos pelo Estado e repasses da União (Art. 15 e 28 da Const. Federal de 1946)	Impostos municipais: IPTU, ISS. Transferências do Estado e repasses da União (Art. 25 e 26 da Constituição Federal de 1967) ⁹	Impostos municipais: IPTU, ISS. Transferências do Estado e repasses da União (Art. 24 e 25 da Constituição Federal de 1969) ¹¹

	Constituições Estaduais				
	1891	1935	1947	1967	1969
Criação de municípios	A criação de município não poderá importar na redução de qualquer deles a menos de 50 km ² e a menos de dez mil habitantes (Art. 52 da Const. Estadual) ³	As condições para criação de municípios serão estabelecidas em lei, de forma a tornar estável a organização municipal (Art. 63 da Const. Estadual) Decreto 9.097/1938: Institui uma comissão para proceder a revisão e reajustamento da divisão territorial das comarcas, municípios e distritos do Estado.	Procedimentos para a emancipação municipal ^{7A} : 1) Criação de uma Comissão Pró-Emancipação; 2) Encaminhamento para a Assembléia Legislativa, em nome de um deputado, o pedido de emancipação com assinaturas de um número mínimo de eleitores; 3) Averiguação de pré-requisitos; 4) Para conclusão do processo, realiza-se o plebiscito junto à população circunscrita à área que se pretende desmembrar. Requisitos mínimos estabelecidos pela Lei Estadual 1/1947 (1947-1952): 1) População superior a 4 mil habitantes; 2) Renda mínima de Cr\$ 200.000,00 anuais; 3) Representação dirigida à Assembléia assinada por, no mínimo, 10% dos eleitores. Requisitos mínimos estabelecidos pela Lei Estadual 2.081/1952 (1952-1958): 1) População superior a 5 mil habitantes; 2) Ser distrito ou subdistrito; 3) Renda mínima de Cr\$ 200.000,00 anuais; 4) Distar mais de 12 km da sede do município; 5) Representação dirigida à Assembléia assinada por, no mínimo, 100 eleitores residentes na área. Requisitos mínimos estabelecidos pelas Leis Estaduais 4.571/1958 e 7.693/1963 (1958-1965): 1) População superior a 4 mil habitantes; 2) Ser distrito ou subdistrito; 3) Renda mínima de Cr\$ 500.000,00 anuais; 4) Distar mais de 10 km da sede do município; 5) Representação dirigida à Assembléia	Processo regulamentado pela Lei Complementar 1 (Federal), de 01/11/1967, que estabelece os seguintes requisitos: 1) População superior a 10 mil habitantes; 2) Eleitorado não inferior a 10% da população; 3) Centro urbano constituído, com 200 casas; 4) Arrecadação de 5 milésimos da receita estadual de impostos.	Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969 (Federal): Art. 14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios. Processo regulamentado pelo Parágrafo 2º. do Artigo 100 da Emenda Constitucional Estadual. Os requisitos são estabelecidos pelo Artigo 108 do Decreto-Lei Complementar no.9, de 31/12/1969 (Lei Orgânica dos Municípios): 1) Ser distrito há mais de quatro anos; 2) Ter condições apropriadas para instalação da prefeitura e da câmara municipal; 3) Apresentar solução de continuidade de, no mínimo, 5 km entre o seu perímetro urbano e o município de origem; 4) Não interromper a continuidade territorial do município de origem ¹² .

			<p>por, no mínimo, 100 eleitores residentes na área.</p> <p>Requisitos estabelecidos pela Lei Estadual 9.205/1965 (1965-1967):</p> <p>1) População superior a 5 mil habitantes;</p> <p>2) Ser distrito ou subdistrito;</p> <p>3) Renda mínima de Cr\$ 30.000.000,00 anuais;</p> <p>4) Distar mais de 10 km da sede do município;</p> <p>5) Representação dirigida à Assembléia por, no mínimo, 100 eleitores residentes na área^{7B}.</p>		
Organização municipal	De competência do Congresso Estadual, que elaborará as leis de organização dos municípios (Art. 2 das Disposições Transitórias, Const. Estadual). Neste momento, os municípios possuem um espaço de atuação bastante reduzido, surgindo mais como um apêndice do governo estadual.	Compete à Assembléia Legislativa a elaboração da Lei Orgânica dos Municípios (Art.18 e Art.8 das Disp. Transitórias da Const. Estadual)	Compete à Assembléia Legislativa a elaboração da Lei Orgânica dos Municípios (Art.1 das Disposições Transitórias da Const. Estadual)	Compete à Assembléia Legislativa a elaboração da Lei Orgânica dos Municípios (Art.4 das Disposições Transitórias da Const. Estadual)	Compete à Assembléia Legislativa a elaboração da Lei Orgânica dos Municípios (Art.20 da Const. Estadual)

Fonte de dados: Constituições Federais e Estaduais. Legislações estaduais vigentes no período 1938-1965 apud: TOMIO, 2000, pg.280.

¹ Não foi colocada referência à Constituição por que esta informação não está clara no texto. Na reforma da Constituição Estadual de 1929, o prefeito da Capital passa a ser de nomeação do presidente do Estado.

² No texto constitucional, não está descrita a forma que essa autonomia se realizará na prática, apenas que ela ficará a cargo do governo estadual.

³ Na reforma da Constituição Estadual de 1905, as condições para criação de municípios foram alteradas: foi excluído o critério de área e mantida apenas a populacional. Nas reformas posteriores de 1908, 1911, 1921 e de 1929, não houve alteração nesses critérios.

⁴ Serão de nomeação do governador do Estado os prefeitos da Capital e dos municípios que constituírem estâncias hidrominerais

⁵ Na Constituição Federal de 1937, há uma modificação quanto à autonomia municipal: os prefeitos deixam de ser eleitos e passam a ser nomeados pelo governador do Estado (Art.27) que, por sua vez, passam a ser nomeados pelo presidente da República (Art.9).

⁶ Permanece na Constituição Estadual de 1947, a nomeação pelo governador do Estado dos prefeitos da Capital, estâncias hidrominerais e municípios considerados de importância para a defesa do país. Porém, com a Emenda Constitucional no.2, de 14/01/1958, os prefeitos da Capital e estâncias hidrominerais passam a ser escolhidos através de eleições.

^{7A} Esses procedimentos foram obtidos a partir do histórico dos municípios criados no período de 1946-1964. Com a Emenda Constitucional no.4, de 20/12/1965, a realização do estudo de viabilidade econômico-financeira dos municípios passa a ser exigência para a criação de novos municípios.

^{7B} A Emenda Constitucional no.4, de 20/12/1965, a realização do estudo de viabilidade econômico-financeira dos municípios passa a ser exigência para a criação de novos municípios.

⁸ Os prefeitos da Capital, das estâncias hidrominerais e de municípios considerados importantes para a defesa nacional voltam a ser nomeados pelo governador do Estado.

⁹ A importante novidade da Constituição Federal de 1967 é o capítulo sobre o Sistema Tributário. Nele encontram-se bem delineados o FPE e o FPM que recebem, cada um, 10% do IR e IPI arrecadados pela União.

¹⁰ Os prefeitos da Capital, das estâncias hidrominerais e de municípios considerados importantes para a defesa nacional continuam a ser nomeados pelo governador do Estado.

¹¹ Houve uma redução na constituição do FPE e FPM, que passaram, cada um, a receber 5% da arrecadação federal do IR e IPI.

¹² Estes requisitos permanecerão os mesmos até o final da década de 1980. Os municípios instalados em 1989 e 1990, cujo Relatório de Estudo realizado pelo IGC datam de 1988, 1989 e 1990, se enquadram nesses requisitos de 1969.

ANEXO 2

TABELA A.1: Quantidade de municípios paulistas, por regiões (1900-2000)

Regiões	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Araçatuba	0	0	1	6	10	18	32	36	36	36	43
Andradina	0	0	0	0	2	5	8	10	10	10	12
Araçatuba	0	0	1	6	8	13	24	26	26	26	31
Baixada Santista	3	3	3	3	4	5	6	8	8	8	9
Barretos	2	2	5	8	9	13	18	18	18	18	19
Bauru	9	9	15	21	22	28	37	37	37	37	39
Bauru	4	4	7	11	11	15	17	17	17	17	19
Jaú	5	5	7	7	7	7	10	10	10	10	10
Lins	0	0	1	3	4	6	10	10	10	10	10
Campinas	39	39	39	44	46	57	72	83	83	83	90
Bragança Pta.	8	8	8	8	8	9	11	14	14	14	16
Campinas	8	8	8	9	9	12	17	18	18	18	22
Jundiaí	3	3	3	3	3	4	4	9	9	9	9
Limeira	5	5	5	5	5	6	8	8	8	8	8
Piracicaba	4	4	4	4	4	6	9	10	10	10	11
Rio Claro	3	3	3	4	5	7	7	8	8	8	8
S. J. Boa Vista	8	8	8	11	12	13	16	16	16	16	16
Central	12	12	12	14	15	16	20	23	23	23	26
Araraquara	6	6	6	8	9	10	13	16	16	16	19
São Carlos	6	6	6	6	6	6	7	7	7	7	7
Franca	6	6	7	10	11	17	19	23	23	23	23
Franca	5	5	5	7	7	11	13	17	17	17	17
São J. da Barra	1	1	2	3	4	6	6	6	6	6	6
Marília	3	3	9	18	21	34	41	45	45	45	51
Assis	0	0	2	5	5	8	10	11	11	11	13
Marília	1	1	1	4	6	10	13	13	13	13	14
Ourinhos	2	2	6	8	8	9	9	10	10	10	12
Tupã	0	0	0	1	2	7	9	11	11	11	12
Pres. Prudente	0	0	0	3	7	22	44	47	47	47	53
Adamantina	0	0	0	0	0	5	11	11	11	11	12
Dracena	0	0	0	0	0	3	10	10	10	10	10
Pres. Prudente	0	0	0	3	7	14	23	26	26	26	31
Registro	3	3	3	4	5	9	11	12	12	12	14
Ribeirão Preto	10	10	14	15	16	17	21	22	22	22	25
RMSP	11	11	11	11	11	17	30	37	37	38	39
S. J. Rio Preto	1	1	6	20	20	35	61	81	81	81	96
Catanduva	0	0	5	8	8	9	12	13	13	13	16
Fernandópolis	0	0	0	0	0	2	6	11	11	11	12
Jales	0	0	0	0	0	1	7	15	15	15	22
S.J. Rio Preto	1	1	1	12	12	15	25	28	28	28	31
Votuporanga	0	0	0	0	0	8	11	14	14	14	15
S. J. Campos	30	30	31	31	30	32	36	36	36	36	39
Caraguatatuba	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Cruzeiro	6	6	6	6	6	7	7	7	7	7	8
Guaratinguetá	5	5	5	5	6	6	7	7	7	7	9
S. J. Campos	8	8	8	8	6	7	8	8	8	8	8
Taubaté	7	7	8	8	8	8	10	10	10	10	10
Sorocaba	36	36	40	40	42	47	56	63	63	63	79
Avaré	7	7	8	8	8	10	12	16	16	16	17
Botucatu	6	6	8	8	8	9	11	11	11	11	13
Itapetininga	6	6	6	6	7	8	9	10	10	10	13
Itapeva	7	7	8	8	9	10	11	11	11	11	18
Sorocaba	10	10	10	10	10	10	13	15	15	15	18
Estado de São Paulo	165	165	196	248	269	367	504	571	571	572	645

Fonte: IBGE, *Cidades e Vilas* (1998) e Fundação Seade.

ANEXO 3

Quadro A.2: Distribuição da agropecuária paulista – dados de 1996

Denominação	Regiões Administrativas	Principais Características
Região Oeste	Presidente Prudente e Araçatuba	Agropecuária voltada para a pecuária de corte, sendo baixa a presença da agroindústria e outras atividades industriais.
Região Noroeste	Região da Antiga Mogiana: engloba as regiões de São José do Rio Preto, Ribeirão Preto, Araraquara, Piracicaba e Campinas	Concentra a agricultura de maior valor comercial do estado, em particular as atividades dos complexos agroindustriais da cana-de-açúcar e laranja.
Região Centro-Oeste	Bauru, Marília e Assis	Atividades agrícolas voltadas para a produção de grãos e café e a agroindústria está voltada pra a fabricação de farelos e óleos.
Região Centro-Sul	RA de Sorocaba (composta pelas sub-regiões de Sorocaba, Itapetininga, Botucatu, Itapeva e Avaré)	Concentra as atividades do cinturão verde do entorno metropolitano e as principais áreas de reflorestamento do sul do estado. Outras atividades importantes: pecuária de pequenos animais e suinocultura.
Região Litoral Sul	RA de Registro, que compreende, fundamentalmente, a região do Vale do Ribeira.	Trata-se de uma região com pouca expressão na atividade agropecuária sendo seus destaques a produção de banana e algumas outras frutíferas, além do turismo ecológico.
Região do Vale do Paraíba	RA de São José dos Campos (composta pelas sub-regiões de São José dos Campos, Taubaté, Guaratinguetá, Caraguatatuba e Cruzeiro)	Possui importância na produção de leite.
RMSP	RMSP	Importância marginal na agropecuária paulista, com exceção de alguns produtos hortícolas.

Fonte de dados: Fundação Seade. Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – Paep. *Apud: Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI*, Assembléia Legislativa de São Paulo, 2000.

ANEXO 4

Quadro A.3: Perfil industrial das Regiões Administrativas do estado de São Paulo – dados de 1996

Regiões Administrativas	Sub-regiões ou RG's	Características
RMSP	Município de São Paulo	Estrutura industrial bastante diversificada, com várias divisões que concentram alto valor adicionado (VA). A cidade concentra, principalmente, atividades com alto grau de sofisticação, que necessitam de tecnologia e mão-de-obra especializada ou da proximidade do centro consumidor. A divisão mais importante é a edição, impressão e reprodução de gravações. Além desta, destaca-se a fabricação de material eletrônico e aparelhos de comunicação. Seguem, em importância, as divisões de químicos, máquinas e equipamentos, e alimentos e bebidas, além da confecção de artigos de vestuário e acessórios.
	Região do ABC (Compreende os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra)	Concentração da indústria automobilística, incluindo o setor de auto peças. Trata-se setor com maior VA da região. Destacam-se também as divisões de máquinas e equipamentos, produtos de borracha e plástico, produtos de metal, metalurgia básica e indústria química.
	Demais municípios da RMSP (Guarulhos, Osasco, Barueri, Suzano, Mogi das Cruzes e Carapicuíba)	Indústria diversificada, com destaque para as divisões de produtos químicos, de borracha e plástico, minerais não-metálicos e papel e celulose. Destacam-se também os segmentos de metal-mecânico e o de edição, impressão e reprodução de gravações.
Registro	Registro	Região com menor produção industrial. A quase totalidade do VA da região provém da divisão de produtos químicos. Além dessa, destacam-se as divisões de alimentos e bebidas e minerais não-metálicos.
Baixada Santista	Baixada Santista	Indústria fortemente concentrada na produção de metalurgia básica e de produtos químicos. Destaque para o pólo petroquímico e siderúrgico de Cubatão. Encontra-se também uma divisão de alimentos e bebidas, composta por pequenas empresas.
São José dos Campos	São José dos Campos, Taubaté, Guaratinguetá, Caraguatatuba e Cruzeiro	Estrutura industrial direcionada para segmentos intensivos em capital e em tecnologia, sendo as divisões mais importantes as de veículos automotores e indústria química. O perfil tecnológico da região é evidenciado para divisões com produção intensiva de material eletrônico e equipamentos de comunicação, equipamentos de transportes (que inclui aviões) e equipamentos de instrumentação médico-hospitalar, instrumentos de precisão, e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios.
Sorocaba	Sorocaba, Itapetitinga, Botucatu, Itapeva e Avaré	As divisões mais importantes são as de alimentos e bebidas e a indústria de minerais não-metálicos (cimento, vidro, produtos cerâmicos, etc.). No segmento metal-mecânico, destacam-se as divisões de máquina e equipamentos, automobilística e de produtos de metal e material elétrico. Têm representatividade também as divisões de produtos têxteis e vestuários e acessórios.
Campinas	Campinas, Jundiaí, Piracicaba, Limeira, Bragança Paulista, Rio Claro e São João da Boa Vista	É a região mais industrializada do interior de São Paulo. A divisão mais representativa é a de alimentos e bebidas, seguida pela indústria química, papel e celulose, borracha e plástico e de minerais não-metálicos. São de grande importância também as divisões de máquinas e equipamentos, e de automóveis. Destaca-se, por fim, a divisão de produtos têxteis, sobretudo em Americana.
Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	O setor mais importante é o de alimentos e bebidas. Segue-se a divisão de refino de petróleo e álcool, com destaque para as usinas de álcool. A indústria da região é composta por outras atividades como a fabricação de

		máquinas e equipamentos e instrumentos de precisão, além de papel e celulose e produtos químicos. É importante ressaltar que a agroindústria tem grande peso no conjunto das atividades industriais da região.
Bauru	Bauru, Jaú e Lins	A principal divisão industrial é a de bebidas e alimentos, seguida pela de refino de petróleo e álcool (as usinas de álcool, que caracterizam o perfil agroindustrial da região). Além disso, a região apresenta outras divisões com pouca expressividade no estado, mas que impulsiona a atividade econômica regional. Trata-se das divisões de produtos têxteis, de edição, impressão e reprodução de gravações, de minerais não-metálicos, de máquinas e equipamentos e de couro e calçados, sendo a sede desta última em Jaú.
São José do Rio Preto	São José do Rio Preto, Catanduva, Fernandópolis, Jales e Votuporanga	A divisão mais importante da região é a de bebidas e alimentos. Além disso, a região apresenta uma diversidade de atividades industriais, destacando a divisão de móveis e indústrias diversas, em Catanduva; de produtos de metal; e de vestuários e acessórios.
Araçatuba	Araçatuba e Andradina	Atividade industrial mais importante refere-se à divisão de artefatos de couro e calçados, concentrada na cidade de Birigüi. Seguida das atividades agro-industriais, compreendendo a produção de álcool e produção de alimentos e bebidas. Destaca-se também a divisão de móveis e indústrias diversas.
Presidente Prudente	Presidente Prudente, Adamantina e Dracena	A atividade industrial da região é bastante articulada e interdependente com a produção agropecuária local. A divisão mais importante é a de fabricação de alimentos e bebidas e, em seguida, as usinas de refino de petróleo e álcool. São de expressividade regional as divisões de não-metálicos, de artefatos de couro e calçados, de vestuário e, em menor medida, a divisão de papel e celulose.
Marília	Marília, Assis, Ourinhos e Tupã	A atividade industrial está voltada basicamente para a produção agroindustrial, sendo bastante articulada e interdependente com a produção agropecuária local. O setor industrial mais importante é o de produção de alimentos e bebidas e, em seguida, as usinas de refino de petróleo e álcool. São de expressividade regional a fabricação de máquinas e equipamentos, borracha e plástico, e de couro e calçados, em seguida, vem a produção de móveis e indústrias diversas.
Central	Araraquara e São Carlos	Esta região apresenta dois grandes segmentos dinâmicos: a agroindústria e a indústria mecânica, principalmente em Araraquara, Matão (suco de laranja e implementos agrícolas) e São Carlos (máquinas e equipamentos e pólo tecnológico). A divisão de bebidas e alimentos é a principal geradora de valor adicionado da região, sendo que a divisão de máquinas e equipamentos é outro sustentáculo da região. Além desses dois pólos dinâmicos, possuem expressividade regional as divisões de móveis e indústrias diversas, de minerais não-metálicos e produtos têxteis.
Barretos	Barretos	A atividade industrial da região é especializada na produção de alimentos e bebidas. A indústria local é baseada no processamento da produção agrícola e pecuária da própria região. A integração agrícola-industrial é a base da competitividade dessa indústria, com forte perfil exportador. Outras divisões industriais com alguma expressividade são as de refino de petróleo e álcool, principalmente as usinas de álcool.
Franca	Franca e São Joaquim da Barra	Esta região é o principal pólo calçadista do estado. Além dos calçados, tem presença marcante na região a divisão de alimentos e bebidas. De importância regional são as divisões de produtos químicos, de borracha e plástico, de refino de petróleo e álcool e de máquinas e equipamentos.

Fonte de dados: Fundação Seade. Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – Paep. *Apud: Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI, Assembléia Legislativa de São Paulo, 2000.*

ANEXO 5

Quadro A.4: Sistema Tributário Nacional – 1946-1988

Constituição de 1946 e Emenda Constitucional 5 de 1961	Emenda Constitucional 18 (vigência em janeiro de 1967)	Constituição de 1988 (vigência em março de 1989)
União		
Imposto sobre Importações	II	II
-	Imposto sobre Exportações	IE
Imposto de Renda	IR	IR
Imposto de Consumo	Imp. Produtos Industrializados	IPI
-	Imposto Territorial Rural	ITR
-	Imposto Operações Financeiras	IOF
-	ISC	-
-	IT	-
IU (IUCLG, IUEE, IUM)	IU (IUCLG, IUEE, IUM)	-
Impostos Extraordinários	Impostos Extraordinários	Impostos Extraordinários
Impostos Especiais	-	-
Imp. s/ Transferência de Fundos	-	-
Imp. s/ Negócios de sua Economia	-	Imposto sobre Patrimônio
Estados		
Imposto s/ Vendas e Consignação	ICM	ICMS
-	-	IPVA
ITBI "causa mortis"	ITBI "causa mortis" e "inter-vivos"	ITBI "causa mortis" e doações
IE	-	-
Imposto s/ Atos regulados por Lei Estadual	-	-
Impostos Especiais	-	-
		Adicional do IR sobre ganhos de capital
Municípios		
Imposto Predial e Territorial Urbano	IPTU	IPTU
Imposto de Indústria e Profissões	ISS	ISS
ITBI "inter-vivos"	ITBI "inter-vivos"	ITBI "inter-vivos"
Imposto Territorial Rural	-	-
Imposto de Licença	-	-
Imposto sobre Diversões Públicas	-	-
Imposto sobre Atos de sua Economia	-	-
		Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC)

Fonte: Vera Martins da Silva, 1995, pg. 37

ANEXO 6

Quadro A.5: Financiamento das políticas sociais após a Constituição de 1988

Área	Esfera de governo envolvida	Forma de financiamento	Forma de repasse de recursos federais	Critérios de repasse	Instituição beneficiada
Previdência Social	Federal (MPAS/INSS)	- Contribuições sociais - Receitas gerais da União			
Saúde	Federal, estadual e municipal	- Contribuições sociais - Receitas gerais da União - Recursos de orçamentos de estados e municípios	Fundo perdido, automático e negociado	Com ou sem critérios	Pública e privada
Assistência Social	Federal, estadual e municipal	- Contribuições sociais - Receitas gerais da União - Recursos de orçamentos de estados e municípios	Fundo perdido e negociado	Sem critérios	Pública e privada
Emprego	Federal	- Contribuições sociais - Retorno das aplicações		Com critérios	Pública e privada
Habitação	Federal, estadual e municipal	- Contribuições sociais - Recursos de orçamentos da União, de estados e municípios	Com retorno	Sem critérios	Pública
Educação	Federal, estadual e municipal	- Vinculação mínima de receitas de impostos: União (18%), estados e municípios (25%) - Contribuições sociais	Fundo perdido, automático e negociado	Com critérios e sem critérios	Pública e privada

Fonte: Adaptado de Cavalcanti (1994) e Médiç & Rodriguez (1994, p.16) – *apud*: Almeida, 1995, pg.94.

ANEXO 7

Quadro A.6: Alterações promovidas pela Reforma Tributária de 1988 na esfera municipal

Impostos de Competência Municipal	
Situação Anterior	Constituição de 1988
IPTU ISS	IPTU ISS ITBI – “inter vivos” IVVC (Venda a varejo de combustíveis)
Transferências da União para os Municípios	
Situação Anterior	Constituição de 1988
FPM (17% da arrecadação do IR e IPI)	FPM: 21,0% em 1990 21,5% em 1991 22,0% em 1992 22,5% em 1993 em diante
IUEE (10% da arrecadação) IUM (20% da arrecadação) IULC (20% da arrecadação) IT (20% da arrecadação)	IUEE, IUM, IULC e IT foram incorporados ao ICMS
ITR (100% da arrecadação)	ITR (50% da arrecadação)
IR FONTE: montante retido dos rendimentos do trabalho e títulos da dívida pública.	IR FONTE: montante retido por conta dos rendimentos pagos a qualquer título pelos municípios, suas fundações e autarquias.
Transferências dos Estados para os Municípios	
Situação Anterior	Constituição de 1988
ICM (20% da arrecadação)	ICMS (25% da arrecadação)
ITBI – Transmissão a qualquer título de bens imóveis (50% da arrecadação)	
IPVA (50% da arrecadação)	IPVA (50% da arrecadação)
	IPI-Exportação (25% da cota recebida pelo Estado)

Fonte: Subsídios para a Elaboração do Plano Diretor, n.2, Cepam, 1990 – *apud*: Vera Martins da Silva, 1995, pg. 54.

ANEXO 8

Tabela A.2: Divisão Territorial do Brasil (1990-2000)

Regiões/ Estados	Municípios Instalados											Número de municípios criados entre 1990 e 2000	Taxa de incremento do período 1990-2000 (%)
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
Brasil	4491	4491	4491	4974	4974	4974	4974	5507	5507	5507	5507	1016	22,6
Norte	298	298	298	398	398	398	398	449	449	449	449	151	50,7
AC	12	12	12	22	22	22	22	22	22	22	22	10	83,5
AM	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62	0	0
AP	9	9	9	15	15	15	15	16	16	16	16	7	78,0
PA	105	105	105	128	128	128	128	143	143	143	143	38	36,2
RO	23	23	23	40	40	40	40	52	52	52	52	29	126,5
RR	8	8	8	8	8	8	8	15	15	15	15	7	88,0
TO	79	79	79	123	123	123	123	139	139	139	139	60	76,0
Nordeste	1509	1509	1509	1558	1558	1558	1558	1787	1787	1787	1787	278	18,4
AL	97	97	97	100	100	100	100	102	102	102	102	5	5,2
BA	415	415	415	415	415	415	415	415	415	415	415	0	0
CE	178	178	178	184	184	184	184	184	184	184	184	6	3,4
MA	136	136	136	136	136	136	136	217	217	217	217	81	59,6
PB	171	171	171	171	171	171	171	223	223	223	223	52	30,5
PE	168	168	168	177	177	177	177	184	184	184	184	16	9,6
PI	118	118	118	148	148	148	148	221	221	221	221	103	87,3
RN	152	152	152	152	152	152	152	166	166	166	166	14	9,3
SE	74	74	74	75	75	75	75	75	75	75	75	1	1,4
Sudeste	1432	1432	1432	1533	1533	1533	1533	1666	1666	1666	1666	234	16,4
ES	67	67	67	71	71	71	71	77	77	77	77	10	15,0
MG	723	723	723	756	756	756	756	853	853	853	853	130	18,0
RJ	70	70	70	81	81	81	81	91	91	91	91	21	30,0
SP	572	572	572	625	625	625	625	645	645	645	645	73	12,8
Sul	873	873	873	1058	1058	1058	1058	1159	1159	1159	1159	286	32,8
PR	323	323	323	371	371	371	371	399	399	399	399	76	23,6
RS	333	333	333	427	427	427	427	467	467	467	467	134	40,3
SC	217	217	217	260	260	260	260	293	293	293	293	76	35,1
CO	379	379	379	427	427	427	427	446	446	446	446	67	17,7
DF	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
GO	211	211	211	232	232	232	232	242	242	242	242	31	14,7
MS	72	72	72	77	77	77	77	77	77	77	77	5	7,0
MT	95	95	95	117	117	117	117	126	126	126	126	31	32,7

Fonte de dados: IBGE e TSE – Adaptado de: TOMIO, 2000, pg.247

QUADRO A.7: Etapas do processo emancipatório dos novos municípios paulistas

Municípios	ALSP ¹	Estudo IGC ²	Criação ³	Instalação ⁴	Legislação ⁵	Municípios	ALSP ¹	Estudo IGC ²	Criação ³	Instalação ⁴	Legislação ⁵
Borebi	1988	12/1988	1990	1993	DLC 9/1969	Nova Campina	1990	10/1991	1991	1993	LC 651/1990
Dirce Reis	1988	12/1988	1990	1993	DLC 9/1969	Nova Canaã Paulista	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990
Embaúba	1988	12/1988	1990	1993	DLC 9/1969	Novais	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990
Espírito Santo Turvo	1988	08/1988	1990	1993	DLC 9/1969	Parisí	1990	03/1991	1991	1993	LC 651/1990
Euclides da Cunha Pta.	1988	08/1988	1990	1993	DLC 9/1969	Pontalinda	1990	03/1991	1991	1993	LC 651/1990
Guataporá	1988	08/1988	1990	1993	DLC 9/1969	Ribeirão Grande	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990
Iaras	1988	07/1988	1990	1993	DLC 9/1969	Saltinho	1990	10/1990	1991	1993	LC 651/1990
Motuca	1988	08/1988	1990	1993	DLC 9/1969	Sto. Antonio Aracanguá	1990	09/1990	1991	1993	LC 651/1990
Pedrinhas Paulista	1989	07/1989	1991	1993	DLC 9/1969	São João de Iracema	1990	03/1991	1991	1993	LC 651/1990
Potim	1988	07/1988	1991	1993	DLC 9/1969	São Lourenço da Serra	1990	10/1990	1991	1993	LC 651/1990
Rosana	1979	11/1988	1990	1993	DLC 9/1969	Suzanápolis	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990
Tarumã	1988	07/1988	1990	1993	DLC 9/1969	Taquarivaí	1990	12/1990	1991	1993	LC 651/1990
Zacarias	1989	09/1989	1991	1993	DLC 9/1969	Torre de Pedra	1990	01/1991	1991	1993	LC 651/1990
Alambari	1990	12/1990	1991	1993	LC 651/1990	Tuluti	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990
Alumínio	1988	09/1990	1991	1993	LC 651/1990	Ubarana	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990
Araçariçuama	1988	09/1990	1991	1993	LC 651/1990	Vargem	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990
Arapé	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990	Arco-Íris	1990	11/1990	1993	1997	LC 651/1990
Aspásia	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990	Brejo Alegre	1990	08/1991	1993	1997	LC 651/1990
Barra do Chapéu	1990	09/1990	1991	1993	LC 651/1990	Canas	1991	08/1991	1993	1997	LC 651/1990
Bertoga	1990	09/1990	1991	1993	LC 651/1990	Ipiguá	1990	02/1991	1993	1997	LC 651/1990
Bom Sucesso de Itararé	1990	03/1991	1991	1993	LC 651/1990	Pracinha	1991	08/1991	1993	1997	LC 651/1990
Cajati	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990	Pratânia	1990	12/1990	1993	1997	LC 651/1990
Campina do Monte Alegre	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990	Quadra	1990	08/1991	1993	1997	LC 651/1990
Canitar	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990	Sta. Cruz da Esperança	1990	08/1991	1993	1997	LC 651/1990
Ellsário	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990	Santa Salete	1990	06/1991	1993	1997	LC 651/1990
Emilianópolis	1990	10/1990	1991	1993	LC 651/1990	Taquaral	1990	08/1991	1993	1997	LC 651/1990
Engenheiro Coelho	1990	10/1990	1991	1993	LC 651/1990	Vitória Brasil	1990	06/1991	1993	1997	LC 651/1990
Estiva Gerbi	1989	10/1990	1991	1993	LC 651/1990	Fernão	1990	08/1991	1995	1997	LC 651/1990
Holambra	1990	10/1990	1991	1993	LC 651/1990	Gavião Peixoto	1992	09/1992	1995	1997	LC 651/1990
Hortolândia	1990	12/1990	1991	1993	LC 651/1990	Jumirim	1992	07/1992	1995	1997	LC 651/1990
Ilha Comprida	1990	12/1990	1991	1993	LC 651/1990	Nantes	1990	01/1991	1995	1997	LC 651/1990
Ilha Solteira	1990	10/1990	1991	1993	LC 651/1990	Nova Castilho	1990	09/1991	1995	1997	LC 651/1990
Itaóca	1990	10/1990	1991	1993	LC 651/1990	Ouroeste	1993	06/1993	1995	1997	LC 651/1990
Itapirapuá Paulista	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990	Paulistânia	1993	04/1993	1995	1997	LC 651/1990
Lourdes	1990	02/1991	1991	1993	LC 651/1990	Ribeirão dos Índios	1990	11/1990	1995	1997	LC 651/1990
Marapoama	1990	11/1990	1991	1993	LC 651/1990	Trabiju	1990	06/1991	1995	1997	LC 651/1990
Mesópolis	1990	12/1990	1991	1993	LC 651/1990						

Fonte de dados: Relatórios de Estudos técnicos, realizados pelo IGC – Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

Notas: (1) Ano de entrada do processo emancipatório na Assembléia Legislativa;

(2) Ano de realização do Estudo técnico realizado pelo Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC);

(3) Ano de criação do município;

(4) Ano de instalação do município;

(5) Legislação na qual se baseou a emancipação municipal.

QUADRO A.8: População dos novos municípios paulistas e dos municípios de origem no momento da emancipação municipal

Municípios	Instal. ¹	População ²	Município de Origem	Pop. A ³	Pop. B ⁴	Municípios	Instal. ¹	População ²	Município Origem	Pop. A ³	Pop. B ⁴
Alambari	1993	3.390	Itapetininga	107.310	106.525	Mesópolis	1993	1.999	Paranapuã	5.762	3.742
Alumínio	1993	14.031	Mairinque	44.155	31.429	Motuca	1993	3.474	Araraquara*	168.988	168.209
Araçariguama	1993	7.664	São Roque	64.797	58.616	Nantes	1997	2.428	Iepê	9.781	7.290
Arapeí	1993	2.349	Bananal	11.492	9.258	Nova Campina	1993	5.594	Itapeva*	83.062	75.545
Arco-Íris	1997	2.336	Tupã	63.853	61.891	Nova Canaã Paulista	1993	2.698	Três Fronteiras	7.829	5.105
Aspásia	1993	2.162	Urânia*	12.145	9.976	Nova Castilho	1997	955	General Salgado*	11.568	10.656
Barra do Chapéu	1993	4.877	Apiáí*	35.085	26.415	Novais	1993	3.112	Tabapuã	13.138	10.126
Bertioga	1993	15.137	Santos	430.371	417.260	Ouroeste	1997	5.791	Guarani D'Oeste	7.582	1.963
Bom Sucesso de Itararé	1993	2.512	Itararé	44.813	43.024	Parisi	1993	1.630	Votuporanga	67.380	67.106
Borebi	1993	1.512	Lençóis Paulista	47.260	46.996	Paulistânia	1997	1.745	Agudos	33.014	31.510
Brejo Alegre	1997	2.266	Coroados	6.410	4.219	Pedrinhas Paulista	1993	2.649	Cruzália	5.273	2.655
Cajati	1993	25.163	Jacupiranga	39.691	15.275	Pontalinda	1993	3.312	Jales*	46.509	43.857
Campina do Monte Alegre	1993	4.184	Angatuba	21.508	17.719	Potim	1993	10.514	Guaratinguetá	103.590	94.916
Canas	1997	3.326	Lorena	77.854	75.398	Pracinha	1997	1.480	Lucélia	19.629	18.187
Canitar	1993	2.619	Chavantes	14.282	11.827	Pratânia	1997	3.651	São Manuel	38.109	35.000
Dirce Reis	1993	1.852	São Francisco	4.454	2.599	Quadra	1997	2.428	Tatuf	87.024	86.618
Elisiário	1993	2.547	Catanduva	94.795	94.002	Ribeirão dos Índios	1997	2.199	Santo Anastácio	22.663	20.575
Embaúba	1993	2.431	Cajobi	11.186	8.839	Ribeirão Grande	1993	6.418	Capão Bonito	52.701	46.453
Emilianópolis	1993	2.889	Presidente Bernardes	16.416	13.697	Rosana	1993	21.335	Teodoro Sampaio*	49.427	19.056
Engenheiro Coelho	1993	7.624	Artur Nogueira*	29.525	22.386	Saltinho	1993	5.284	Piracicaba	288.230	288.344
Espírito Santo do Turvo	1993	3.122	Santa Cruz do Rio Pardo	40.027	37.490	Sta Cruz da Esperança	1997	1.784	Cajuru	21.488	19.961
Estiva Gerbi	1993	7.113	Mogi Guaçu	109.806	105.615	Santa Salete	1997	1.382	Urânia*	10.073	8.724
Euclides da Cunha Pta.	1993	9.665	Teodoro Sampaio*	49.427	19.056	S. Antonio do Aracanguá	1993	6.991	Araçatuba	161.117	156.228
Fernão	1997	1.517	Gália	9.902	8.261	São João de Iracema	1993	1712	General Salgado*	12.977	11.343
Gavião Peixoto	1997	3.986	Araraquara*	175.900	174.328	São Lourenço da Serra	1993	8.477	Itapeçerica da Serra	96.836	93.123
Guataporá	1993	5.903	Ribeirão Preto	442.756	445.589	Suzanápolis	1993	2.494	Pereira Barreto*	50.148	25.498
Holambra	1993	5.928	Artur Nogueira*	29.525	22.386	Taquaral	1997	2.671	Pitangueiras	31.662	29.461
Hortolândia	1993	98.224	Cosmópolis	37.558	36.494	Taquarivaí	1993	3.348	Itapeva*	83.062	75.545
Iaras	1993	2.329	Jaguariúna	25.460	24.590	Tarumã	1993	9.754	Assis	86.473	78.150
Ilha Comprida	1993	3.729	Sto Antonio de Posse	14.828	14.501	Torre de Pedra	1993	1.442	Porangaba	7.044	5.798
Ilha Solteira	1993	22.369	Sumaré	236.454	151.496	Trabiju	1997	1.380	Boa Esperança do Sul	12.975	11.844
Ipiquã	1997	3.048	Águas de Santa Bárbara	6.272	4.167	Tuiuti	1993	4.299	Bragança Paulista*	111.236	104.613
Itaóca	1993	3.799	Cananéia	10.489	9.904	Ubarana	1993	3.087	José Bonifácio	27.103	24.709
Itapirapuã Paulista	1993	3.311	Iguape	28.285	26.014	Vargem	1993	5.406	Bragança Paulista*	111.236	104.613
Jumirim	1997	2.020	Pereira Barreto*	50.148	25.498	Vitória Brasil	1997	1.610	Jales*	45.684	44.589
Lourdes	1993	1.735	São José do Rio Preto	325.233	330.799	Zacarias	1993	1.962	Planalto	5.502	3.571
Marapoama	1993	1.911	Apiáí*	35.085	26.415						
			Ribeira	7.309	3.969						
			Tietê	30.278	29.053						
			Turiúba	3.766	2.054						
			Itajobi	15.183	13.439						

Fonte de dados: Fundação Seade.

Notas: (1) Ano de instalação do novo município; (2) População do novo município no ano de sua instalação; (3) População do município de origem no ano anterior ao da instalação do novo município;

(4) População do município de origem no ano de instalação do novo município; (*) Municípios que sofreram mais de um desmembramento.

ANEXO 10

TABELA A.3: Média do Valor Adicionado das Regiões Administrativas – SP (1995-1997)

Regiões	VA Total	VA Indústria	VA Comércio	VA Agricultura	VA Serviços	VA Outros
RMSF	117.887.928.163	54.806.486.049	24.935.792.056	329.720.251	12.367.924.052	11.177.940.443
Campinas	39.854.632.423	20.724.463.775	5.791.854.438	518.778.158	3.294.142.015	4.701.080.663
S. J. Campos	16.741.576.739	9.781.426.288	2.049.571.455	25.553.822	1.181.430.505	1.677.065.211
Sorocaba	11.788.737.824	6.124.594.032	1.855.393.846	412.905.417	1.151.151.559	659.320.627
B. Santista	7.331.473.849	2.725.041.861	1.515.764.428	1.911.421	1.267.405.315	933.892.517
Ribeirão Preto	5.863.290.679	2.293.428.621	1.489.505.748	224.982.097	619.375.191	526.260.923
S. J. Rio Preto	4.991.849.387	1.494.047.854	1.201.480.795	453.481.525	786.072.517	498.111.469
Central	4.677.312.416	2.254.341.644	720.114.984	252.169.207	414.313.470	470.195.172
Bauru	4.202.868.673	1.694.976.793	884.832.376	365.267.644	509.144.922	239.899.148
Araçatuba	3.586.760.374	1.002.760.617	427.837.204	218.345.097	1.324.673.557	178.974.655
Marília	2.924.161.936	1.006.745.252	792.204.824	348.417.920	424.498.578	211.668.143
Franca	2.869.917.780	1.290.867.996	516.266.845	223.485.941	227.033.885	264.866.211
Pres. Prudente	2.547.183.656	601.417.841	637.501.318	218.354.981	572.867.015	208.711.710
Barretos	1.926.144.825	753.639.254	383.599.734	180.437.763	148.052.611	227.260.027
Registro	469.396.225	203.889.286	100.350.004	12.057.059	78.153.540	18.126.994
Estado SP	227.663.234.949	106.758.127.163	43.362.070.055	3.785.868.303	24.366.238.732	21.993.373.913

Fonte de dados: Fundação Seade.

TABELA A.4: Média do Valor Adicionado das Regiões de Governo – SP (1995-1997)

RA's	RG's	VA Total	VA Indústria	VA Comércio	VA Agricultura	VA Serviços	VA Outros
Araçatuba	Andradina	1.665.500.801	146.955.684	95.587.861	65.523.149	1.086.244.172	69.584.841
Araçatuba	Araçatuba	1.921.259.573	855.804.933	332.249.343	152.821.949	238.429.385	109.389.814
B. Santista	Santos	7.331.473.849	2.725.041.861	1.515.764.428	1.911.421	1.267.405.315	933.892.517
Barretos	Barretos	1.926.144.825	753.639.254	383.599.734	180.437.763	148.052.611	227.260.027
Bauru	Bauru	2.579.410.407	982.156.528	613.866.680	233.849.623	271.723.475	165.582.280
Bauru	Jatú	1.081.162.153	514.401.625	176.796.252	74.571.627	142.359.674	42.160.744
Bauru	Lins	542.296.113	198.418.640	94.169.444	56.846.394	95.061.773	32.156.124
Campinas	Bragança Paulista	1.492.115.012	709.343.536	253.537.192	39.388.099	160.417.676	148.811.390
Campinas	Campinas	23.103.476.218	11.273.414.771	3.347.635.601	140.247.301	1.829.647.855	3.715.906.915
Campinas	Jundiaí	5.927.841.312	3.542.936.276	891.501.331	23.398.503	426.547.072	325.906.334
Campinas	Limeira	3.539.649.971	2.186.418.563	397.460.854	79.382.452	297.428.843	150.492.603
Campinas	Piracicaba	2.711.306.020	1.574.903.069	338.035.928	52.209.815	250.736.893	167.222.854
Campinas	Rio Claro	1.317.044.067	725.245.356	183.830.496	72.104.598	116.795.142	59.642.922
Campinas	S. J. Boa Vista	1.763.199.823	712.202.204	379.853.036	112.046.991	212.568.534	133.097.645
Central	Araraquara	2.778.218.736	1.203.923.020	480.811.444	190.229.958	251.648.469	315.308.860
Central	São Carlos	1.899.093.680	1.050.418.624	239.303.540	61.939.249	162.665.002	154.886.312
Franca	Franca	2.001.649.082	812.666.663	399.453.252	139.081.031	171.662.788	236.490.372
Franca	S. J. Barra	868.268.698	478.201.333	116.813.593	84.404.910	55.371.097	28.375.838
Marília	Assis	910.568.041	304.574.758	247.109.139	123.962.892	77.262.244	47.436.807
Marília	Marília	1.141.153.450	443.178.390	316.384.338	55.543.796	113.446.487	74.466.455
Marília	Ourinhos	872.440.445	258.992.104	228.711.347	33.927.121	193.454.691	51.748.247
Pres. Prudente	Adamantina	339.670.059	114.062.439	85.049.799	38.238.913	36.490.692	24.711.921
Pres. Prudente	Dracena	238.467.994	67.085.608	68.305.642	20.463.802	34.829.193	18.917.735
Pres. Prudente	Pres. Prudente	1.969.045.603	420.269.794	484.145.877	159.652.266	501.547.130	165.082.055
Registro	Registro	469.396.225	203.889.286	100.350.004	12.057.059	78.153.540	18.126.994
Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	5.863.290.679	2.293.428.621	1.489.505.748	224.982.097	619.375.191	526.260.923
S. J. Campos	Caraguatatuba	1.309.896.733	6.664.691	445.987.821	85.132	96.548.168	602.050.864
S. J. Campos	Cruzeiro	402.764.045	234.852.615	51.163.344	2.832.301	44.680.606	20.481.506
S. J. Campos	Guaratinguetá	758.726.557	355.889.661	137.939.453	4.050.046	121.693.779	47.311.489
S. J. Campos	S. J. Campos	11.086.224.837	7.011.148.885	1.143.827.400	8.892.646	634.394.273	945.599.520
S. J. Campos	Taubaté	3.183.964.567	2.172.870.436	270.653.437	9.693.697	284.113.678	61.221.833
S. J. Rio Preto	Catanduba	1.136.623.100	433.058.297	179.956.117	84.008.999	87.771.136	214.242.928
S. J. Rio Preto	Fernandópolis	638.530.779	94.502.636	86.388.251	20.848.620	328.259.331	31.239.236
S. J. Rio Preto	Jales	315.056.428	82.373.785	92.822.387	43.867.145	36.985.037	20.871.271
S. J. Rio Preto	S. J. Rio Preto	2.524.953.083	741.496.496	746.912.242	243.028.619	291.581.639	196.294.253
S. J. Rio Preto	Votuporanga	376.685.997	142.616.690	95.401.798	61.728.140	41.475.373	35.463.782
Sorocaba	Avaré	619.945.575	170.458.975	162.079.235	68.079.409	91.542.849	52.742.124
Sorocaba	Botucatu	924.213.255	424.435.247	144.576.892	108.210.368	93.782.393	41.334.444
Sorocaba	Itapetininga	1.395.731.480	697.082.856	211.856.840	109.271.319	130.878.645	77.691.677
Sorocaba	Itupeva	796.364.047	341.835.600	137.123.121	53.401.637	118.469.225	49.136.373
Sorocaba	Sorocaba	7.598.416.760	4.349.379.410	1.100.429.133	73.942.684	716.478.447	438.416.009
Sorocaba	Tupã	454.066.707	141.401.944	99.328.625	134.984.111	40.335.157	38.016.634
Interior do Estado de São Paulo*		109.775.306.786	51.951.641.114	18.366.277.999	3.456.148.652	11.998.314.686	10.815.433.472

Fonte de dados: Fundação Seade

* Estado de São Paulo com exceção da RMSF.

ANEXO 12

QUADRO A.9: Novos municípios paulistas e municípios de origem, por regiões – dados de 2000

Regiões Administrativas	Regiões de Governo	Novos Municípios	População	Municípios de Origem	População
Araçatuba	Andradina	Ilha Solteira	23.966	Pereira Barreto	25.032
		Suzanópolis	2.805	Pereira Barreto	25.032
	Araçatuba	Erejo Alegre	2.306	Coroados	4.409
		Lourdes	2.004	Turiúba	1.896
		Nova Castilho	991	General Salgado	10.766
		Sto Antonio Aracanguá	6.928	Araçatuba	169.073
São João de Itacema	1.671	General Salgado	10.766		
Baixada Santista	Santos	Bertioga	30.619	Santos	417.771
Barretos	Barretos	Embaíba	2.476	Cajobi	9.152
Bauru	Bauru	Borebi	1.927	Lençóis Paulista	54.920
		Paulistânia	1.783	Agudos	32.457
Campinas	Bragança Pta.	Tuiuti	4.924	Bragança Paulista	124.624
		Vargem	6.953	Bragança Paulista	124.624
	Campinas	Engenheiro Coelho	9.992	Artur Nogueira	32.930
		Estiva Gerbi	8.835	Mogi-Guaçu	123.891
		Holambra	7.215	Jaguariúna*	29.388
	Hortolândia	150.855	Sumaré	195.440	
Piracicaba	Salinho	5.768	Piracicaba	327.805	
Central	Araraquara	Gavião Peixoto	4.117	Araraquara	181.763
		Motuca	3.867	Araraquara	181.763
		Trabiju	1.379	Boa Esperança do Sul	12.555
Marília	Assis	Pedrinhas Paulista	2.858	Cruzália	2.612
		Tarumã	10.753	Assis	87.029
	Marília	Fernão	1.432	Gália	7.857
	Ourinhos	Canitar	3.467	Chavantes	12.185
	Tapá	Espírito Santo do Turvo	3.670	Santa Cruz Rio Pardo	40.810
Presidente Prudente	Adamantina	Arco-Íris	2.166	Tupã	63.253
		Pracinha	1.430	Lucélia	18.294
	Presidente Prudente	Emilianópolis	2.897	Presidente Bernardes	14.628
		Euclides da Cunha Paulista	10.207	Teodoro Sampaio	19.989
		Nantes	2.273	Iepê	7.259
		Ribeirão dos Índios	2.221	Santo Anastácio	20.735
Rosana	24.189	Teodoro Sampaio	19.989		
Registro	Registro	Cajati	28.969	Jacupiranga	16.973
		Ilha Comprida	6.557	Cananéia**	12.142
Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	Guataporã	6.366	Ribeirão Preto	504.250
		Santa Cruz da Esperança	1.795	Cajuru	20.752
		Taquaral	2.721	Pitangueiras	31.073
RMSP	RMSP	São Lourenço da Serra	12.131	Itapoerica da Serra	128.658
São José do Rio Preto	Catanduva	Eliásio	2.578	Catanduva	105.619
		Marapoama	2.229	Itajobi	14.214
		Novais	3.214	Tabapuã	10.480
	Fernandópolis	Ouroeste	6.276	Guarani D' Oeste	2.065
		Aspésia	1.864	Uránia	8.822
		Dirce Reis	1.625	São Francisco	2.860
		Mesópolis	1.931	Paranapuã	3.633
		Nova Canaã Paulista	2.484	Três Fronteiras	5.147
		Pontalinda	3.535	Jales	46.129
	Jales	Santa Salete	1.379	Uránia	8.822
		Vitória Brasil	1.673	Jales	46.129
São José do Rio Preto		Ipiranga	3.511	São José do Rio Preto	357.052
	Ubatuba	4.197	José Bonifácio	28.543	
	Zacarias	1.947	Planalto	3.667	
Votuporanga	Paraci	1.946	Votuporanga	75.453	
São José dos Campos	Cruzeiro	Arapet	2.611	Bananal	9.704
	Guaratiningetá	Canas	3.596	Lorena	77.769
		Potim	13.552	Guaratiningetá	103.906
Sorocaba	Avaré	Laras	3.047	Agnes de Santa Bárbara	5.207
		Pratânia	3.939	São Manuel	36.400
	Botucatu	Torre de Pedra	2.179	Porangaba	6.618
		Alambari	3.664	Itapetininga	124.951
	Itapetininga	Campina do Monte Alegre	5.173	Angatuba	19.280
		Quadra	2.648	Tatuí	93.105
		Barra do Chapéu	4.840	Apiai	27.127
		Bom Sucesso de Itararé	3.210	Itararé	46.477
	Itapeva	Itaóca	3.237	Apiai	27.127
		Itapirapuã Paulista	3.574	Ribeira	3.512
		Nova Campina	7.273	Itapeva	82.741
		Ribeirão Grande	7.380	Capão Bonito	46.713
		Taquarivaí	4.456	Itapeva	82.741
		Sorocaba	Alumínio	15.234	Maringá
Araçatiguama	11.085		São Roque	66.332	
Jumirim	2.187		Tietê	31.408	

Fonte de dados: Fundação Seade.

* Além de Jaguariúna, Holambra contou com mais três municípios originários: Artur Nogueira (32.930 hab), Cosmópolis (44.262 hab) e Sto. Antonio Posse (18.095 hab.) ** Além de Cananéia, Ilha Comprida contou com mais um município originário: Iguape (27.327 hab)

TABELA A.5: Participação das Regiões Administrativas na média do valor adicionado estadual (1995-1997)

Regiões	VA Total (%)	VA Indústria (%)	VA Comércio (%)	VA Agricultura (%)	VA Serviços (%)	VA Outros (%)
RMS	51,78	51,34	57,58	8,71	50,75	50,82
Campinas	17,51	19,42	13,37	13,72	13,51	21,37
S. J. Campos	7,35	9,17	4,74	0,67	4,84	7,62
Sorocaba	5,17	5,73	4,28	10,91	4,72	2,99
B. Santista	3,23	2,55	3,51	0,05	5,21	4,24
Ribeirão Preto	2,57	2,15	3,43	5,94	2,54	2,39
S. J. Rio Preto	2,19	1,41	2,78	11,97	3,23	2,26
Central	2,05	2,12	1,67	6,67	1,72	2,13
Bauru	1,85	1,58	2,05	9,64	2,08	1,09
Araçatuba	1,58	0,93	0,98	5,76	5,43	0,81
Marília	1,28	0,94	1,82	9,21	1,75	0,96
Franca	1,26	1,20	1,19	5,91	0,94	1,20
Pres. Prudente	1,12	0,56	1,47	5,76	2,35	0,94
Barretos	0,85	0,71	0,88	4,76	0,61	1,03
Registro	0,21	0,19	0,25	0,32	0,32	0,08
Estado SP	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

TABELA A.6: Participação das Regiões de Governo na média do valor adicionado estadual (1995-1997)

RA's	RG's	VA Total (%)	VA Indústria (%)	VA Comércio (%)	VA Agricultura (%)	VA Serviços (%)	VA Outros (%)
Araçatuba	Andradina	1,51	0,29	0,53	1,89	9,05	0,65
Araçatuba	Araçatuba	1,75	1,65	1,81	4,42	1,98	1,02
B. Santista	Santos	6,68	5,25	8,25	0,05	10,56	8,64
Barretos	Barretos	1,76	1,46	2,08	5,22	1,23	2,11
Bauru	Bauru	2,34	1,89	3,35	6,77	2,26	1,54
Bauru	Jaú	0,98	0,99	0,97	2,16	1,18	0,39
Bauru	Lins	0,49	0,38	0,52	1,65	0,79	0,30
Campinas	Bragança Paulista	1,35	1,36	1,38	1,14	1,34	1,38
Campinas	Campinas	21,05	21,69	18,22	4,06	15,25	34,36
Campinas	Jundiaí	5,40	6,82	4,85	0,68	3,56	3,02
Campinas	Limpeira	3,22	4,21	2,16	2,29	2,48	1,40
Campinas	Piracicaba	2,46	3,04	1,84	1,52	2,08	1,55
Campinas	Rio Claro	1,20	1,39	1,00	2,08	0,97	0,56
Campinas	S. J. Boa Vista	1,60	1,37	2,06	3,25	1,77	1,24
Central	Araraquara	2,53	2,32	2,62	5,51	2,09	2,92
Central	São Carlos	1,72	2,03	1,31	1,79	1,35	1,44
Franca	Franca	1,82	1,56	2,17	4,03	1,43	2,19
Franca	S. J. Barra	0,79	0,92	0,63	2,45	0,46	0,27
Marília	Assis	0,83	0,58	1,35	3,59	0,64	0,44
Marília	Marília	1,04	0,85	1,73	1,61	0,94	0,69
Marília	Ourinhos	0,82	0,49	1,25	0,99	1,61	0,48
Marília	Tupã	0,42	0,27	0,54	3,90	0,34	0,35
Pres. Prudente	Adamantina	0,31	0,22	0,47	1,11	0,31	0,23
Pres. Prudente	Dracena	0,21	0,13	0,38	0,59	0,29	0,18
Pres. Prudente	Pres. Prudente	1,79	0,81	2,64	4,62	4,18	1,53
Registro	Registro	0,43	0,39	0,54	0,34	0,65	0,17
Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	5,35	4,41	8,12	6,50	5,16	4,87
S. J. Campos	Caraguatatuba	1,19	0,02	2,42	0,01	0,81	5,57
S. J. Campos	Cruzeiro	0,37	0,46	0,27	0,08	0,38	0,03
S. J. Campos	Guaratinguetá	0,70	0,68	0,75	0,12	1,02	0,44
S. J. Campos	S. J. Campos	10,11	13,49	6,22	0,25	5,29	8,75
S. J. Campos	Taubaté	2,91	4,18	1,47	0,28	2,37	0,57
S. J. Rio Preto	Catanduva	1,03	0,84	0,98	2,44	0,74	1,99
S. J. Rio Preto	Fernandópolis	0,58	0,19	0,48	0,61	2,74	0,29
S. J. Rio Preto	Jales	0,28	0,16	0,51	1,27	0,31	0,20
S. J. Rio Preto	S. J. Rio Preto	2,31	1,43	4,07	7,03	2,44	1,83
S. J. Rio Preto	Votuporanga	0,34	0,28	0,52	1,78	0,35	0,33
Sorocaba	Avaré	0,56	0,33	0,88	1,96	0,75	0,48
Sorocaba	Botucatu	0,84	0,81	0,78	3,13	0,79	0,38
Sorocaba	Itapetininga	1,27	1,34	1,15	3,16	1,09	0,72
Sorocaba	Itapeva	0,72	0,65	0,74	1,54	0,99	0,45
Sorocaba	Sorocaba	6,94	8,37	5,99	2,13	5,98	4,05
Interior do Estado de São Paulo		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.

ANEXO 15

TABELA A.7: População, municípios e densidade, segundo Regiões Administrativas – dados de 2000

Regiões Administrativas	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km2)	Densidade demográfica (hab/km2.)	Média de habitantes por município
RMSP	17.852.637	39	8.039	2.220,68	457.760
Campinas	5.383.260	90	27.025	199,19	59.814
Sorocaba	2.463.754	79	40.994	60,10	31.186
São José dos Campos	1.988.498	39	16.238	122,46	50.987
Santos	1.473.912	9	2.368	622,34	163.768
São José do Rio Preto	1.297.799	96	25.442	51,01	13.518
Ribeirão Preto	1.058.652	25	9.333	113,43	42.346
Bauru	955.486	39	16.082	59,41	24.500
Marília	886.735	51	18.435	48,10	17.386
Central	853.866	26	11.000	77,62	32.840
Presidente Prudente	787.561	53	23.938	32,90	14.860
Araçatuba	672.572	43	18.569	36,22	15.640
Franca	639.463	23	10.364	61,70	27.802
Barretos	394.835	19	8.289	47,63	20.780
Registro	265.348	14	12.110	21,91	18.953
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96	57.324

Fonte dos dados brutos: Fundação Seade.

TABELA A.8: População, municípios e densidade, segundo Regiões de Governo – dados de 2000

Regiões Administrativas e de Governo	População (hab.)	Número de municípios	Área (Km2)	Densidade demográfica (hab/km2.)	Média de habitantes por município
RMS	17.852.637	39	8.039	2.220,68	457.760
Campinas	5.383.260	90	27.025	199,19	59.814
Bragança Paulista	470.200	16	4.065	115,64	29.387
Campinas	2.529.419	22	5.278	479,18	114.973
Jundiaí	669.781	9	1.750	382,47	74.420
Limeira	557.281	8	2.896	192,36	69.660
Piracicaba	471.979	11	3.509	134,50	42.907
Rio Claro	235.899	8	3.310	71,23	29.487
São João da Boa Vista	448.701	16	6.217	72,17	28.043
Sorocaba	2.463.754	79	40.994	60,10	31.186
Avaré	254.588	17	8.111	31,37	14.975
Botucatu	242.838	13	6.379	38,04	18.679
Itapetininga	388.741	13	6.388	60,81	29.903
Itapeva	329.846	18	13.007	25,35	18.324
Sorocaba	1.247.741	18	7.109	175,43	69.318
São José dos Campos	1.988.498	39	16.238	122,46	50.987
Caraguatatuba	223.769	4	1.969	113,63	55.942
Cruzeiro	113.969	8	2.789	40,85	14.246
Guaratinguetá	308.074	9	3.266	94,31	34.230
São José dos Campos	851.175	8	3.837	221,81	106.396
Taubaté	491.511	10	4.377	112,28	49.151
Baixada Santista	1.473.912	9	2.368	622,34	163.768
Baixada Santista	1.473.912	9	2.368	622,34	163.768
São José do Rio Preto	1.297.799	96	25.442	51,01	13.518
Catanduva	248.285	16	4.337	57,23	15.517
Fernandópolis	104.798	12	3.123	33,55	8.733
Jales	142.114	22	3.596	39,52	6.459
São José do Rio Preto	647.725	31	9.740	66,50	20.894
Votuporanga	154.877	15	4.646	33,33	10.325
Ribeirão Preto	1.058.652	25	9.333	113,43	42.346
Ribeirão Preto	1.058.652	25	9.333	113,43	42.346
Bauru	955.486	39	16.082	59,41	24.500
Bauru	543.462	19	8.576	63,37	28.603
Jaú	258.165	10	2.995	86,18	25.816
Lins	153.859	10	4.511	34,10	15.385
Marília	886.735	51	18.435	48,10	17.386
Assis	224.580	13	5.500	40,82	17.275
Marília	313.408	14	5.023	62,39	22.386
Ourinhos	202.690	12	3.821	53,04	16.890
Tupã	146.057	12	4.091	35,70	12.171
Central	853.866	26	11.000	77,62	32.840
Araraquara	512.664	19	7.179	71,41	26.982
São Carlos	341.202	7	3.821	89,27	48.743
Presidente Prudente	787.561	53	23.938	32,90	14.860
Adamantina	130.165	12	2.951	44,12	10.847
Dracena	108.041	10	2.957	36,54	10.804
Presidente Prudente	549.355	31	18.030	30,47	17.721
Araçatuba	672.572	43	18.569	36,22	15.640
Andradina	179.048	12	7.457	24,00	14.920
Araçatuba	493.524	31	11.112	44,40	15.920
Franca	639.463	23	10.364	61,70	27.802
Franca	509.124	17	7.161	71,09	29.948
São Joaquim da Barra	130.339	6	3.203	40,70	21.723
Barretos	394.835	19	8.289	47,63	20.780
Barretos	394.835	19	8.289	47,63	20.780
Registro	265.348	14	12.110	21,91	18.953
Registro	265.348	14	12.110	21,91	18.953
Estado de São Paulo	36.974.378	645	248.226	148,96	57.324

Fonte de dados brutos: Fundação Seade.