

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

**LACIR FERREIRA BALDUSCO**

**GESTÃO METROPOLITANA E O PAPEL DO MUNICÍPIO  
PERIFÉRICO: ITAPECERICA DA SERRA**

**São Paulo**

**2006**

**LACIR FERREIRA BALDUSCO**

**GESTÃO METROPOLITANA E O PAPEL DO MUNICÍPIO  
PERIFÉRICO: ITAPECERICA DA SERRA**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação, *Strictu Sensu*, em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção

**Orientador: Prof. Dr. José Geraldo Simões Junior**

**São Paulo**

**2006**

**LACIR FERREIRA BALDUSCO**

**GESTÃO METROPOLITANA E O PAPEL DO MUNICÍPIO**

**PERIFÉRICO: ITAPECERICA DA SERRA**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Aprovado em julho de 2006.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. JOSÉ GERALDO SIMÕES JUNIOR - Orientador  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. GILDA COLLET BRUNA  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. CANDIDO MALTA CAMPOS FILHO  
Universidade de São Paulo

Para Beatriz

## AGRADECIMENTOS

Quero, com todos que colaboraram na execução deste trabalho, compartilhar os resultados e demonstrar minha eterna gratidão.

A Beatriz, minha querida Béia, a melhor parte da nossa família, companheira de todas as horas. Pela oportunidade de conhecê-la e sempre renovar minhas esperanças e alegrias.

Aos meus pais, exemplo a seguir. Seu amor incondicional fez com que renunciassem a tantos sonhos para dedicarem-se, integralmente, à minha formação moral e profissional.

As minhas queridas meninas Marília e Amanda, parte essencial de uma célula familiar a qual me integrei tardiamente, mas que muito me orgulha pertencer.

Ao Prof. Dr. Jose Geraldo Simões Junior, meu orientador, cujas críticas e estímulos foram de grande valia ao longo de todas as etapas deste trabalho. Foi, em grande parte, o responsável pela abertura de horizontes, pelo mapeamento dos caminhos e a correção das rotas.

A Prof. Dra. Gilda Collet Bruna, e demais professores do curso de Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie, cuja diversidade e qualidade dos ensinamentos ministrados propiciou condições para o aprimoramento do trabalho.

Ao Prof. Dr. Candido Malta Campos Filho, que, com visão analítica e precisa, me ajudou a compreender o exercício político como uma missão coletiva, e não uma aventura individual.

Ao Fábio da Pós-Graduação e demais funcionários do Mackenzie que, com atenção atenderam prontamente minhas solicitações.

A Jumara Bocatto e Marlene Franco, mais do que colegas de trabalho, grandes amigas e colaboradoras.

No campo do urbano, a multiplicidade aponta para a busca de inclusão da polifonia de vozes que compõem o cenário das megalópoles contemporâneas, caracterizadas pela sobreposição, justaposição e conflito de valores, códigos culturais e modos de apropriação do espaço. A multiplicidade refere-se assim, a presença de numerosos componentes na percepção do objeto urbano. Imersos no seio da cidade democrática, atentos as singularidades e especificidades do entorno físico e social de cada local de intervenção, e disciplinados na busca de soluções, o nosso trabalho busca transcender as determinações do momento.

(Ítalo Calvino)

## RESUMO

Itapecerica da Serra fica a 33 km da cidade de São Paulo, em área de proteção ambiental. Tem sua origem no aldeamento jesuítico do século XVII. Suas características urbanas foram preservadas até a segunda metade do século XX, quando foi absorvido pelo processo de metropolização. Por consequência, o município passou por profundas transformações: ocupação irregular do solo, violência urbana, desemprego e um abrupto adensamento. Despreparado para o enfrentamento destes problemas, o município ficou, como tantos outros, dependente das outras esferas de governo para o encaminhamento de seus problemas. Esta condição pela qual passa o município de Itapecerica, não é exclusividade sua, é consequência histórica do modelo centralizador adotado pelo estado Português, por ocasião da sua colonização. Entender este modelo é entender um modelo primitivo de gestão sobre um território que, ao longo de séculos, foi se moldando conforme os interesses e a cultura dos governos centrais a que eram subordinados. No Brasil, o modelo português implantado se apoiou nos interesses da metrópole em colonizar e, sobretudo, em expandir sua riqueza. Assim, o município brasileiro foi e, de certa forma ainda é, um instrumento a serviço da manutenção do poder. Isso explica o porquê esse espaço, único ente federado composto por território, gente e governo, não é, nunca foi e não será, a curto prazo, um ente federado por completo, conforme consta na constituição de 1988. Portanto, os instrumentos de gestão criados nos últimos anos sob o discurso de estabelecimento de um novo paradigma para a administração pública, como a lei de responsabilidade fiscal e o estatuto da cidade, não são, de fato, instrumentos suficientemente poderosos para mudar a realidade de penúria em que vivem, principalmente, os municípios localizados nas regiões metropolitanas. Municípios estes que representam assentamentos da população mais pobre do país, satélites das grandes metrópoles, que se relacionam com estas num constante movimento de fluxos e contra fluxos, não tendo, porém, condições de reagir frente as demandas surgidas. Desta forma, o município brasileiro, parte mais fraca do federalismo, depende de outros entes para sua sobrevivência administrativa e política. É dependente de repasses financeiros que se concentram principalmente nas mãos do governo federal e fica também sujeito a questões políticas, uma vez que a priorização dos investimentos públicos tem como principal critério a sigla partidária, mais do que a real necessidade do município. Face a este modelo, concluímos que a baixa qualidade urbana das nossas cidades é resultante histórica desse processo de descentralização dependente. Como saída, voltamos a discutir a cidade como espaço democrático de participação coletiva, nos moldes da *pólis* grega de Aristóteles e Sócrates, que entendiam a participação da população nas decisões sobre os rumos da cidade como o principal instrumento de gestão na transformação da cidade. Para tanto, surgem experiências como o orçamento participativo, os comitês de bacias hidrográficas e os Planos Diretores de Bairros que, sem alterar o *status quo* do federalismo, aproveitam-se da autonomia municipal conquistada na constituição de 1988 para buscar, com criatividade, os caminhos para uma gestão mais eficiente para nossas cidades.

Palavras – chave: Município. Gestão. Cidade. Participação. Democracia.

## ABSTRACT

Itapecerica da Serra is a county located 33 km from São Paulo within an environmental protection area. Its origin dates back to the XVII century, during the jesuitic settlement. Its urban characteristics were preserved until the second half of the XX century, when it was influenced by the process of metropolization, which was extended to most counties in Grande São Paulo. As a consequence, the county went through deep changes: the irregular occupation of the soil, the urban violence, the unemployment and the sudden growth of population, clear features of this process. Like many others, the county was not prepared to face these problems, so it became dependent of other government bodies for referring its problems. It is necessary to understand that the situation the county of Itapecerica is going through is not its own exclusivity, it is a historical consequence of the centralizing model established by the Portuguese state, when Brazil was settled. Understanding this model is learning about a primitive pattern of administration which, along the centuries, developed according to the interests and culture of the central governments to which they were subordinated. In Brazil, the Portuguese model that was implemented supported itself in the metropolis interests in settling and mainly expanding its wealth. This way, the Brazilian county is still an instrument working for the maintenance of power in a certain way. For this reason, it is possible to understand why this space, which is the only federate entity consisted of territory, people and government is not, has never been and will never be a complete federate entity in the short term, according to what has been established in the constitution of 1988. Therefore, the management instruments which have been created in the last years, such as the tax liability law and the city act, under the justification of establishing a new paradigm for the public administration, mainly for the county, are actually not instruments with enough power to change the reality of penury in which the counties, especially the ones located in the metropolitan areas, live. These are counties which shelter the most underprivileged population of the country. They are satellites of the great metropolis, which relate to those in a constant movement of flow and counterflow, having no condition to react before the new demands. This way, the Brazilian county, weakest part of the federalism, depend on other entities for its political and administrative survival. It is dependent on financial transfers which concentrate mainly in the hands of the federal government and is also subject to political matters, once the prioritizing of public investments main criteria is based on the party, rather than on the real necessity of the county. Taking this model into consideration, we can get to a conclusion that the low urban quality of our cities results historically from this dependent decentralization process. As a solution, we get back to discuss the city as a democratic area of full public participation, in the patterns of Aristotle and Socrates's Greek *polis*, which take the participation of the population in the decisions on the city routes as the main management instrument in the city transformation. In order to get there, experiences such as the participative budget, the Hydrographic Basin Committees and the Director Plan of Districts have appeared. These don't change the *statusquo* of the federalism, taking advantage of the county autonomy conquered in the constitution of 1988 to creatively search ways for a more effective administration of our cities.

Key-words: county, management, city, participation, democracy.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1	Modelo de Ocupação Urbana Característica dos Aldeamentos Jesuíticos	48
Mapa 2	Divisão Territorial da Região Metropolitana de São Paulo	134
Mapa 3	Região Metropolitana se São Paulo – Uso e Ocupação do Solo	152
Mapa 4	Itapecerica da Serra – Centro Urbano	163
Mapa 5	Tendência de Expansão da Região Metropolitana de São Paulo	179
Mapa 6	Evolução da Mancha Urbana de Itapecerica da Serra	182
Mapa 7	Área de Proteção dos Mananciais	185
Mapa 8	Estrutura Urbana do Município de Itapecerica da Serra	191
Mapa 9	Distribuição da População Segundo Classes de Renda de Itapecerica da Serra	198
Mapa 10	Mapeamento de Carências em Infra-estrutura de Itapecerica da Serra	201
Mapa 11	Mancha Urbana da Região Metropolitana de São Paulo	226
Mapa 12	Plano Diretor Estratégico de Itapecerica da Serra	256
Mapa 13	Unidades Territoriais de Planejamento - Itapecerica da Serra	259
Mapa 14	Plano Diretor de Bairro (UTP-6) - Jd. Branca Flor – Itapecerica da Serra	264

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Número de Municípios no Brasil - século XVI	55
Quadro 2	Resumo da Legislação Federal sobre Regiões Metropolitanas	108
Quadro 3	Aldeamento de Itapecerica e o Desenvolvimento Demográfico	169
Quadro 4	Sistema de Gestão de Organização Regional – Quadro Comparativo	233

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Carga Tributaria sobre o PIB	77
Tabela 2	Receita Tributária	78
Tabela 3	Receita disponível sobre o PIB	79

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	15
<b>Capítulo 1 A HISTÓRIA DO MUNICÍPIO COMO ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO:</b>	35
1.0 Muito Além de um Mero Pedaco de Terra	36
1.1 A Origem Histórica do Município	38
1.2 Primórdios da Divisão Territorial Brasileira	41
1.3 Obrigações Para Com a Terra e Seus Reflexos	43
1.4 Ocupação da Terra	47
1.5 Representatividade	49
1.6 Abre-se Um Novo Tempo	52
1.7 O Surgimento do Município	54
<b>Capítulo 2 O MUNICÍPIO CONTEMPORÂNEO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988:</b>	61
2.0 Enfim, o Município	62
2.1 O Município Como Ente Federado	66
2.2 As Novas Atribuições do Município	71
2.3 Os Conflitos das Atribuições dos Entes Federados	73
<b>Capítulo 3 REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL:</b>	85
3.0 A MetrÓpole	86
3.1 O Surgimento da MetrÓpole	89
3.2 Do Campo Para a Cidade	92
3.3 O Surgimento da Classe Média	96
3.4 A Constituição das Regiões Metropolitanas	100

3.5	Atribuições das Regiões Metropolitanas	108
3.6	Os Novos Tempos e a Reconfiguração das Metrôpoles	114
<b>Capítulo 4 A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO:</b>		124
4.0	A Formação da Grande São Paulo	125
4.1	Industrialização e Urbanização	127
4.2	Divisão Territorial	132
4.3	Economia e Desenvolvimento	138
4.4	Interação Metropolitana	142
4.5	O Crescimento Periférico de São Paulo	148
<b>Capítulo 5 O MUNICÍPIO PERIFÉRICO - ITAPECERICA DA SERRA:</b>		157
5.0	O Legado Português	158
5.1	Origem e Evolução Territorial	164
5.2	Ascensão e Decadência	176
5.3	Autonomia e Dependências	186
<b>Capítulo 6 OS DESAFIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO E O MUNICÍPIO PERIFÉRICO:</b>		203
6.0	Em Gestação os Desafios	204
6.1	Os Impactos da Globalização	209
6.2	Os Impactos da Globalização na Grande São Paulo	215
6.3	As Necessidades, As Dificuldades e As Complexidades da Gestão Metropolitana	225
6.4	O Município Coadjuvante no Contexto Metropolitano	234
<b>Capítulo 7 A GESTÃO LOCAL E A PARTICIPAÇÃO POPULAR</b>		242
7.0	Gestão Local e Participação Popular	243
7.1	Orçamento Participativo	244

7.2	Comitês de Bacias Hidrográficas	247
7.3	Plano Diretor de Bairro	248
7.4	Plano Diretor de Bairro: Itapecerica da Serra	253
<b>Capítulo 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS:</b>		268
8.0	O Final do Trajeto	269
8.1	Surge o Federalismo	271
8.2	A Metropolização dos Municípios	274
8.3	Entes Federativos Comuns e Diferentes	277
8.4	Tempos Modernos e Novos Desafios: O Exemplo de Itapecerica	279
8.5	Controle Social: O Cidadão como Centro de Decisão	283
<b>Referências Bibliográficas:</b>		288

# INTRODUÇÃO

## O INÍCIO DE TUDO

*O meu país não está na geografia, o meu país está no tempo. Meus contemporâneos fazem parte da minha nação.*

CITAÇÃO DE UM ARTISTA CHILENO, MORTO EM 2003.

O município que, na grande maioria, é territorialmente constituído de áreas urbanas e rurais, tem papel fundamental para a consolidação de qualquer ação que vise um desenvolvimento sustentável e socialmente justo. Ele é muito mais que um território composto e administrado pelo prefeito, por vereadores e pelas demais autoridades e entidades que constituem o poder local: é um espaço que pulsa cotidianamente as contradições de uma sociedade desigual, reflexo histórico de ações que beneficiaram poucos, em detrimento de muitos.

*Os conceitos demográficos e econômicos não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjuntos de sistemas. O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em município... cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativos, econômico, não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 4ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 26.

Trata-se de um organismo vivo, dinâmico: um espaço de conflito, um ambiente que, por maior ou menor que seja, é o nicho ecológico, o ecossistema que abriga a comunidade que sustenta a existência humana. O processo de desenvolvimento de um município, que pressupõe o seu crescimento, dependerá, fundamentalmente, dos seguintes fatores: de sua capacidade de organização social e urbana, que se associa ao aumento da autonomia local para a tomada de decisões; de uma maior capacidade para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo processo de crescimento; de um mecanismo de inclusão social; de um sistema permanente de conservação e preservação do ecossistema local; e de sua integração regional.

É o desenvolvimento que atende às demandas do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de assegurar as próprias necessidades. Portanto, são enormes as responsabilidades dos gestores municipais, especialmente sob a égide de novas legislações, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, que exigem austeridade nos gastos e nos investimentos, organização espacial do território, rigor na gestão e seriedade em todos os atos de governo.

A lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, foi concebida na seqüência de um processo de descentralização, tendo como base a ampliação da autonomia dos municípios para gerar e captar recursos, bem como decidir a destinação desses recursos. Ela estabeleceu um conjunto de normas que busca resguardar e/ou recuperar as finanças dos municípios, partindo do princípio de que os gastos públicos devem ser precedidos de planejamento, sem nunca deixar de ter um lastro financeiro que resulte do equilíbrio entre receita e despesa. Portanto, a lei cria limitações na



execução da peça orçamentária do município e também penaliza fortemente, chegando, em casos extremos, à prisão de gestores públicos que vierem a desobedecer às regras por ela impostas.

Por outro lado, a lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, consolidou a ordem constitucional por meio de um novo marco conceitual jurídico-político de regulação da propriedade urbana e de ordenação da função social da cidade em prol do bem coletivo. Enfatizou a importância do Plano Diretor como instrumento básico da política e planejamento urbano, tendo como pressuposto a participação democrática. Estabeleceu também a obrigatoriedade legal do Plano Diretor por parte dos municípios com mais de 20 mil habitantes, assim como das cidades localizadas em região metropolitana e aglomerações urbanas. Foi retirado de seu escopo, porém, o capítulo referente aos instrumentos que afirmavam as ações de âmbito metropolitano, caracterizando-se, dessa forma, como uma legislação de caráter, eminentemente, local, intramunicipal.

Nesse sentido, a presente pesquisa pretende demonstrar que o município, como o conhecemos, modelo primitivo de gestão territorial, embalado por novos instrumentos gerenciais e por novas condições legais, não atende às exigências impostas para sua completa inserção no contexto da gestão metropolitana.

## **TEMA / OBJETO**

Sob vários aspectos, a região metropolitana de São Paulo ilustra, de maneira mais dramática, o papel gerador de forças econômicas, originando a apropriação sem plano nem ordem das áreas periféricas e projetando energias desorganizadas até os limites territoriais de outros municípios. Há anos os temas relacionados ao município periférico na metrópole não vêm merecendo a atenção dos pesquisadores,

muito embora nela estejam se acumulando os efeitos mais dramáticos da crise social brasileira.

Ao estudarmos esta estrutura ambiental e urbana sob a ótica do município periférico, estaremos estudando a disjunção entre economia, sociedade e território, que caracteriza a nossa expansão periférica na economia capitalista.

Escolhemos Itapeçerica da Serra como objeto de estudo, município periférico que encarna, no seu cotidiano, as dificuldades de um segmento territorial dependente e absorvido pelo processo de expansão urbana e econômica da metrópole paulistana. Sediada na porção sudoeste da região metropolitana da Grande São Paulo, a 33 km da capital, sua realidade evidencia os aspectos contraditórios do desenvolvimento local.<sup>2</sup>

Se, por um lado, o Governo do Estado admite a importância do município na preservação ambiental, principalmente dos mananciais que abastecem a represa do Guarapiranga, a promulgação da lei de proteção, em 1.976, por outro lado, controla o uso e ocupação do solo de forma absolutamente restritiva e não provê o município de captação e tratamento do esgotamento sanitário doméstico, nem sequer de uma contrapartida de ordem econômico-financeira que possibilite ações de desenvolvimento sustentável, como acontece, por exemplo, com os municípios de interesse turístico.<sup>3</sup>

Além disso, as transformações advindas da inserção do município no processo de metropolização fizeram com que Itapeçerica se transformasse na periferia da periferia da cidade de São Paulo, acumulando, de forma ampliada, a dependência econômica e as desigualdades sociais do contexto metropolitano.

---

<sup>2</sup> **Diagnóstico Físico Ambiental** do Município de Itapeçerica da Serra, Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Município de Itapeçerica, Itapeçerica da Serra: 2003.

<sup>3</sup> Ibid.

## OBJETIVOS

O objetivo é entender a formação e a transformação do município brasileiro ao longo da história. Mostrar que seu surgimento e sua evolução, de forma geral, transcorreram com certa homogeneidade em todo o território nacional. Alguns surgiram por obra da Igreja Católica, outros, por interesses das elites em manter e/ou expandir seu raio de poder e influência.<sup>4</sup>

No Brasil, os municípios passaram por momentos de maior ou menor autonomia no direcionamento dos seus destinos, conforme os interesses políticos do poder central. Com o surgimento das metrópoles, principalmente a paulistana, observa-se que os municípios limítrofes perderam definitivamente sua identidade cultural, bem como a autonomia de gestão na resolução de seus problemas em seus territórios.

Os problemas extrapolaram a jurisdição de um único município, passaram a ser comum a outras cidades. São, na sua maioria, criados ou resultantes, de políticas implementadas pela cidade pólo ou central, transformando-se em problemas metropolitanos.

A questão fundamental é saber os limites do poder local das cidades da grande São Paulo na implementação de políticas públicas que transformem a realidade vivida nos municípios. Saber quais são as condições políticas, legais, financeiras e administrativas do município na promoção das ações de desenvolvimento, que se traduzam concretamente numa melhora da qualidade de vida para a população, nas condicionantes metropolitanas, é fundamental para o entendimento do Brasil urbano.

---

<sup>4</sup> MARX, Murilo. **Cidade no Brasil Terra de Quem?** São Paulo: Edusp/ Nobel, 1991, p. 11.

No momento em que se discute o papel do município no contexto federativo, o aumento das atribuições que se imputam ao poder local e os novos instrumentos criados para efetivar concretamente um sistema de planejamento municipal e regional, torna-se necessário que o enfoque do trabalho se direcione mais aos aspectos metropolitanos e atuais do que ao histórico.

Situaremos as dificuldades que não são apenas espaciais, mas também administrativas, socioeconômicas, geográficas e políticas com a contextualização no momento histórico pelo qual passamos. Evidentemente, esta visão não invalida os aspectos históricos do surgimento do modelo de município como gestão territorial, bem como de seu desenvolvimento. Assim poderemos demonstrar que a falência de nossos municípios e cidades é consequência dos processos de idas e vindas dos sistemas impostos pelos governos centrais, da forma de gestão e gerenciamento público e da falta de articulação e organização metropolitana.

O município é uma forma primitiva de gerenciamento de um determinado território e, nas regiões metropolitanas, não atende mais as condicionantes necessárias para o acompanhamento das transformações do meio urbano. Não há, efetivamente, um agente governamental que agregue os diversos interesses deste conglomerado.

A especulação de terras, favelas, pobreza e altas taxas de crimes e delinqüência são efeitos colaterais desse processo de concentração urbana abrupta e desregulada que a administração pública não teve condições ou não quis enfrentar.<sup>5</sup>

A solidificação desta afirmação vem das conclusões de que o município é a única realidade política administrativa, pois possui território, povo e governo próprios.

---

<sup>5</sup> MARICATO, Ermínia, **Metrópole na Periferia do Capitalismo**, São Paulo: Ed. Hucitec, 1996, p. 83.

Tanto o Estado, quanto a Federação são o somatório do território e da população dos municípios, o que equivale a dizer que a base estruturante do federalismo nacional é o município.

Cabe aqui levantar alguns pontos fundamentais que permitem uma reavaliação da forma e do conteúdo das discussões travadas até agora sobre a federação brasileira e o tratamento dispensado aos municípios, sobretudo aos que compõem as regiões metropolitanas.

Na realidade, parece-nos não existir vontade no fortalecimento da autonomia do município como ente federado. Certamente, representaria mudanças na correlação de forças o deslocamento do poder político e econômico, atualmente concentrados nas mãos dos governos estaduais e federal.

Por outro lado, a transferência das funções anteriormente desempenhadas pelos governos federal e estaduais, tais como educação e saúde, está levando os municípios a prepararem uma outra estrutura administrativa apropriada à responsabilidade ampliada das novas atribuições e adquirindo um novo papel na prestação dos serviços públicos à comunidade.<sup>6</sup>

Parece-nos indiscutível que também as funções agrícolas, de transportes e de segurança, deverão, gradativamente, ser deslocadas para o nível municipal, ampliando mais uma vez sua área de atuação.

Com essas alterações, o município deverá reverter a propalada imagem de incapacidade na gestão financeira dos recursos públicos, tão apregoada pelos defensores da concentração de poder junto aos governos federal e estadual. Porém, este quadro não se adapta à realidade dos municípios das regiões metropolitanas.

---

<sup>6</sup> SEIXAS, Sérgio Gabriel, org.. **O município no século XXI** — Cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999.

Os 39 municípios da região metropolitana de São Paulo, que ocupam um território de 8.000 km<sup>2</sup>, com uma população de 18 milhões de habitantes, formam uma rede complexa de relações agregadoras que estabelecem condições endógenas de dependências<sup>7</sup>.

Estudiosos argumentam a necessidade de estruturar as regiões metropolitanas através de um ente governamental. Esse ente teria a participação de todos os segmentos que compõem a região metropolitana, ou seja, municípios e Estado. A criação de um fundo abastecido pelo Estado e pelos municípios possibilitaria o financiamento das ações de caráter metropolitano<sup>8</sup>. A princípio, parece-nos um sistema adequado para organizar e equilibrar as ações de interesses comuns, porém, num sistema complexo como a região metropolitana de São Paulo, corremos o risco de criar uma nova instância burocrática, pesada, cara e ineficiente.

A despeito da complexidade da região metropolitana de São Paulo, não temos, no Brasil, a experiência e a cultura de tratar problemas regionais de forma compartilhada.

Segundo Sérgio de Azevedo<sup>9</sup>:

*...a inexistência de uma consciência metropolitana em boa parte dos municípios que fazem parte dessas regiões. Prevalece ainda, entre muitos prefeitos e vereadores uma visão tradicional de cunho essencialmente local, que muitas vezes dificulta ou se opõe à visão regional.*

---

<sup>7</sup> **EMPLASA** - Empresa Metropolitana de Planejamento. Disponível em <[www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br)>. Acesso em 1 de junho de 2005.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> AZEVEDO, Sérgio de & GUIA, Virginia Renó dos Mares. *Reforma do Estado e Federalismo - Os Desafios da Governança Metropolitana*. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **O Futuro da Metrópole: Desigualdades e Governabilidade**. Fundação Rio de Janeiro: Perceus Abramo, 2000, pp. 107, 108.

## JUSTIFICATIVA / RELEVÂNCIA

Ao analisarmos os dados demográficos do último censo realizado pelo IBGE<sup>10</sup>, notaremos que a região metropolitana de São Paulo foi a que mais cresceu no país. Este crescimento foi acompanhado pela estagnação do crescimento populacional do município de São Paulo.

O crescimento médio anual do município de São Paulo já foi de 3,37%, na década de 70, e ficou em 0,91%, nos anos 90. Este pequeno crescimento deve-se, entre outros, a migração de moradores de São Paulo para municípios vizinhos que fazem parte da região metropolitana.

Entre 1.991 e 1.996, 514 mil pessoas abandonaram São Paulo, 103 mil ao ano. Deste total, 440 mil deslocaram-se para os municípios da região metropolitana de São Paulo. A norte e a leste, foram municípios como Guarulhos e Itaquaquecetuba que atraíram maior número de migrantes; a oeste, municípios como Barueri e Santana do Parnaíba foram os que receberam a classe média paulistana fugindo da violência. A média estadual do crescimento demográfico foi de 1,16% ao ano. Nos municípios acima citados, o crescimento foi superior a 4% ao ano.

Itapecerica da Serra, nosso objeto de estudo, também localizada na região metropolitana de São Paulo, teve crescimento superior a 3%, com agravante de ter 100% de seu território sob a égide da Lei de Proteção dos Mananciais<sup>11</sup>.

Na última década, a cada dois dias ocorria uma nova invasão nas áreas protegidas pela Lei de Mananciais na grande São Paulo. Estes dados demonstram que as cidades da região metropolitana, sobretudo aquelas em áreas de proteção, crescem de forma desordenada e abrupta.

Este crescimento desenvolve-se de duas formas:

---

<sup>10</sup> **IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Relatório dos Censos de 1970, 1980, 1991 e 2000.

<sup>11</sup> **EMPLASA** - Empresa Metropolitana de Planejamento, op. cit.

1. Através da cidade legal, a oficial, a que conhecemos, regida por leis, decretos e normas, fruto do planejamento urbano.
2. Sob a ótica da cidade marginal, a cidade ilegal, a oculta, que cresce à revelia do planejamento, na medida em que a população de baixa renda, devido ao aumento do custo de vida, é expulsa de áreas mais centrais, com melhores atributos urbanos. A miséria e a violência urbanas são claras manifestações que extravasam do confinamento da cidade ilegal que a elite procura esconder.<sup>12</sup>

É nessa realidade que os municípios metropolitanos se desenvolvem, sem condições de implementar, isoladamente, por suas próprias iniciativas, como acontece fora destes conglomerados, políticas públicas de organização sócio-econômicas que resultem em condições adequadas para a materialização das cidades.

Face ao exposto e à falta de um trabalho consistente que analise a Grande São Paulo sob a ótica dos municípios periféricos e não do município principal ou central, faz-se necessário a adoção de medidas que tenham um caráter diferenciado, visando o entendimento deste sistema que concentra população, riqueza e demanda social, influenciando na formação da opinião pública nacional e conectando-se com cidades globais mas que testemunha a continuidade dos processos de segregação que indicam traços de urbanização do padrão periférico. É um imenso patrimônio coletivo precariamente estudado e entendido.

---

<sup>12</sup> MARICATO, Ermínia, **Metrópole na Periferia do Capitalismo**, op. Cit, p. 27.



## PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Os pressupostos teóricos dar-se-ão através da análise crítica, com perfis ideológicos definidos por livros, textos e consultas a trabalhos que abordam o tema proposto de forma abrangente e multidisciplinar.

O trabalho será dividido em três segmentos:

- 1) O histórico, que abordará a formação da região metropolitana e do município em seus aspectos legais, territoriais e sociais.
- 2) O município contemporâneo, com suas novas atribuições estabelecidas a partir da constituição de 1.988.
- 3) O município no contexto metropolitano da Grande São Paulo.

Os pressupostos históricos se dividirão em três pontos: o legal, o territorial e o social:

- a) o legal, seguirá o conceito estabelecido pelo professor Raymundo Faoro que, em seu livro *Os Donos do Poder*<sup>13</sup>, chama de “estamento burocrático” a forma pela qual o Brasil foi governado desde a colônia, um estado burocrático, frustrando o desenvolvimento de uma nação independente. Este livro traça o perfil do município brasileiro por um período de seis séculos, partindo da origem do Estado português até a revolução de 30. Também se baseará no livro *Pequena História Territorial no Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas*, do professor Ruy Cirne Lima<sup>14</sup>, no livro do professor Victor Nunes Leal<sup>15</sup>, publicado pela primeira vez em 1.949, *Coronelismo, Enxada e Voto*, que traça o histórico do regime representativo no Brasil a partir do município e no livro

---

<sup>13</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Editora Globo, Volume 1 e 2, 1991.

<sup>14</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil**, Rio Grande do Sul: Ed. Sulina, 1954.

<sup>15</sup> LEAL, Victor Nunes, **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

da professora Sandra Krieger, *O Município na Constituição Federal de 1988*<sup>16</sup>, além de textos dos professores José Afonso da Silva<sup>17</sup> e Roberto Eros Grau<sup>18</sup>, possibilitando o entendimento do município contemporâneo. Portanto, completa-se a linha histórica temporal da trajetória deste modelo de administração, desde o seu surgimento, no século I antes de Cristo, até a sua atual condição.

b) as bases conceituais referentes à formação territorial do município brasileiro serão estabelecidas pelos trabalhos do professor Murillo Marx, que constam em seus livros “A Cidade no Brasil Terra de Quem?”<sup>19</sup> e “Nosso Chão do Sagrado ao Profano”<sup>20</sup>; pelo livro do professor Pasquale Petrone, *Aldeamento Paulista*,<sup>21</sup> e pelas obras da professora Dora Shellard Correa, *O Aldeamento de Itapecerica - de fins do século XVII a 1828*<sup>22</sup> e *O Município no Brasil (1532-1700)*<sup>23</sup>. Esses livros tratam da formação, da conformação, da transformação e da afirmação das cidades no Brasil, abordando São Paulo e, mais especificamente, Itapecerica da Serra, através da sua ocupação territorial e evolução urbana pela apropriação do solo a partir dos sistemas fundiários tradicionais.

c) a base conceitual da formação social brasileira será estabelecida através dos trabalhos elaborados por Gilberto Freyre, em *Sobrados e Mocambos*<sup>24</sup>; por

---

<sup>16</sup> SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 1988**, São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 26ª edição, São Paulo: Editora Malheiros 2006 e **Direito Urbanístico Brasileiro**, 4ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

<sup>18</sup> GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano, Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento, Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

<sup>19</sup> MARX, Murilo **Cidade no Brasil Terra de Quem?** São Paulo: Edusp/Nobel, 1991.

<sup>20</sup> MARX, Murilo. **Nosso Chão: do Sagrado ao Profano**. São Paulo: Edusp/Nobel, 1989.

<sup>21</sup> PETRONE, Pasquale. **Aldeamento Paulista**, São Paulo: Edusp, 1995.

<sup>22</sup> CORREA Dora Shellard. **O Aldeamento de Itapecerica, De fins do século XVII a 1828**, Prefeitura de Itapecerica da Serra, Itapecerica da Serra, 1999.

<sup>23</sup> ZENHA, Edmundo. **O Município no Brasil (1532-1700)**, São Paulo: Progresso, 1949.

<sup>24</sup> FREYRE, Gilberto, **Sobrados e Mocambos**, Rio de Janeiro: ed. José Olimpio, 3ª edição, 1961.

Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*<sup>25</sup>; por Caio Prado Jr., em *Formação do Brasil Contemporâneo*<sup>26</sup>; por Celso Furtado, em *Dialética do Desenvolvimento*<sup>27</sup> e por Florestan Fernandes, em *Capitalismo Dependente e em Classes Sociais na América Latina*<sup>28</sup>. Esses trabalhos estabelecerão um panorama das diversas visões da formação e constituição da sociedade brasileira contemporânea.

Os pressupostos teóricos relativos ao município contemporâneo, a partir 1.988, serão estabelecidos através dos trabalhos da professora Ana Maria Brasileiro<sup>29</sup>, em seu livro *O Município como Sistema Político*, editado pela Fundação Getúlio Vargas; através do livro *O Município no Século XXI*,<sup>30</sup> editado em 1.999; e pela publicação organizada pelo professor Regis de Castro Andrade<sup>31</sup>, *Processo de Governo no Município e no Estado*, editado em 1.998. Trata-se de trabalhos que retratam a condição do município contemporâneo em seus aspectos administrativos, em seus papéis estruturantes no federalismo brasileiro, nem sempre reconhecidos, e que encaram esta situação como um processo inacabado, mas em consolidação. Os aspectos territoriais do município contemporâneo serão fundamentados pelo livro *Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos*, do professor Candido Malta Campos Filho<sup>32</sup>; pelo livro *Cidade de Muros*, da professora Teresa Caldeira<sup>33</sup>; pelo livro

---

<sup>25</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque, **Raízes do Brasil**, São Paulo: ed. Companhia das Letras, 26 edição, 2004.

<sup>26</sup> PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

<sup>27</sup> FURTADO, Celso, **Dialética do Desenvolvimento, Diagnóstico da Crise Brasileira**, São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

<sup>28</sup> FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

<sup>29</sup> BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como Sistema Político**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

<sup>30</sup> SEIXAS, Sergio Gabriel (org.). **O município no século XXI — Cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999.

<sup>31</sup> ANDRADE, Regis Castro. **Processo de Governo no Município e no Estado**. São Paulo: Ed. Edusp 1998.

<sup>32</sup> CAMPOS, Cândido Malta Filho. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**, São Paulo: Ed. Nobel, 1989.

<sup>33</sup> CALDEIRA, Tereza. **Cidade de Muros**. São Paulo: Ed. Edusp / 34, 2002.

Cidade do Pensamento Único, da professora Otilia Arantes<sup>34</sup>; por Espaço Intra-Urbano no Brasil, do professor Flavio Villaça<sup>35</sup> e pela professora Maria Ruth Amaral de Sampaio<sup>36</sup>, através de sua tese de doutorado: *Metropolização, Estado da Habitação Popular Paulistana*, apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Os pressupostos teóricos sobre a região metropolitana de São Paulo serão estabelecidos através das informações obtidas na EMPLASA<sup>37</sup>; através do livro “*Metrópole na Periferia do Capitalismo*”, da professora Ermínia Maricato<sup>38</sup>; pelas publicações *Dinâmicas Metropolitanas*, organizadas pela Assembléia Legislativa de São Paulo, em 2002; por intermédio do professor Richard Morse<sup>39</sup>, em *Formação Histórica de São Paulo*; pela professora Regina Meyer<sup>40</sup>, em *São Paulo Metrópole*; por Juergen Richard Langenbuch, em *A estrutura da grande São Paulo: estudo de geografia urbana*<sup>41</sup>; por Manoel Castells, em *Sociedade em Rede*,<sup>42</sup>; e através dos Livros do professor Bresser Pereira, *Economia Brasileira, uma Introdução Crítica*,<sup>43</sup> *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*.<sup>44</sup> Essas publicações partem do princípio de que uma região metropolitana é composta por unidades

---

<sup>34</sup> ARANTES, Otilia & Vainer & Maricato, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando Consensos, São Paulo: Ed.Vozes, 2000.

<sup>35</sup> VILLAÇA, Flávio, **Espaço Intra-Urbano no Brasil**, São Paulo: ed. Studio Nobel Ltda, 2001.

<sup>36</sup> SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. **Metropolização, Estado da Habitação Popular Paulistana**, São Paulo: Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAU USP, 1972.

<sup>37</sup> **EMPLASA**, Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo. Disponível em <[www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br)>. Acesso em 11 de janeiro de 2006.

<sup>38</sup> MARICATO, Ermínia, **Metrópole na Periferia do Capitalismo**, São Paulo: Ed. Hucitec, 1996, São Paulo.

<sup>39</sup> MORSE, Richard M. **Formação Histórica de São Paulo**, São Paulo: ed. Difusão Européia do Livro, 1970.

<sup>40</sup> MEYER, Regina Maria Proserpi & GROSTEIN, Marta Dora, **São Paulo Metrópole**, São Paulo: Edusp 2004.

<sup>41</sup> LANGENBUCH, Juergen Richard, **A Estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana**, Rio de Janeiro: BGE, 1971.

<sup>42</sup> CASTELLS, Manoel. **A Sociedade em Rede**, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

<sup>43</sup> PEREIRA, Luiz Bresser. **Economia Brasileira, uma Introdução Crítica**, São Paulo: Ed. Brasileira, 1986.

<sup>44</sup> PEREIRA, Luiz Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

administrativas autônomas, municípios que possuem problemas urbanos comuns. Entender este processo é entender a dinâmica da produção do espaço urbano nos municípios num sistema de fluxos e não apenas no aspecto físico-territorial.

## **METODOLOGIA**

O trabalho sugere análise específica entre caso real e hipótese, modelo e teoria.

A metodologia a ser empregada fundamenta-se em levantamentos sobre a história do município brasileiro, sua origem, suas transformações ao longo do tempo e sua condição atual. O enfoque referencial da condição atual dos municípios se restringirá à região metropolitana de São Paulo.

Buscaremos informações da condição estratégica e da contribuição na formação da região metropolitana de São Paulo e do município de Itapeverica da Serra, município este que, não sendo o principal ator deste processo, mas coadjuvante, por estar nesta condição, sofre as benesses e os danos.

O trabalho representativo de um estudo de caso deve ser desenvolvido a partir da análise de uma determinada organização. Nesse contexto, a escolha e classificação dos métodos de pesquisa dar-se-ão através de diferentes métodos e de suas respectivas técnicas, tais como os métodos dedutivos, pesquisas exploratória, descritiva e teórica.

Fontes de Informação:

- 1) Embasamento teórico, com objetivo de aprofundar ou mesmo desenvolver conceitos relativos ao marco teórico conceitual, usando o estabelecimento concreto de uma linha de desenvolvimento do trabalho.

Emenda – pesquisa bibliográfica e leitura de livros, publicações e trabalhos técnicos pertinentes à questão.

- 2) Investigação em Universidades, Arquivos da Cúria e Bibliotecas, com objetivo de coletar informações da origem do território objeto de estudo.

Emenda – levantamento de dados relativos à expansão urbana de uso e ocupação do solo e dos aspectos físicos territoriais nos municípios de Itapequerica da Serra, no município de São Paulo e na grande São Paulo.

- 3) Secretarias estaduais de Meio Ambiente, Habitação e Planejamento, EMPLASA<sup>45</sup>, CDHU<sup>46</sup>, CETESB<sup>47</sup>, CONDENFHAT<sup>48</sup>, Prefeituras, IBGE<sup>49</sup>, SEADE<sup>50</sup> e CEPAM<sup>51</sup>.

Emenda – levantamento de dados sócio-econômicos, culturais e demográficos.

- 4) Congresso Nacional, Assembléia Legislativa e Câmaras Municipais.

Emenda – propostas alternativas para embasamento de novos Dispositivos de uso e ocupação do solo e preservação Ambiental. Levantamento de toda legislação estadual e municipal pertinente ao trabalho desenvolvido, ou seja, leis, decretos, portarias e resoluções.

Sendo assim, o capítulo 1, intitulado A História do Município como Organização Espacial do Território, mostra que o município, desde sua origem, no século I a.C., é um instrumento de gestão local com relativa autonomia, mas a serviço das classes dominantes. Tal modelo inovador foi, ao longo do tempo, aprimorado e adaptado de acordo com os interesses hegemônicos. Aponta, ainda,

---

<sup>45</sup> **EMPLASA** - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo.

<sup>46</sup> **CDHU** - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano.

<sup>47</sup> **CETESB** - Companhia de Tecnologia em Saneamento Ambiental.

<sup>48</sup> **CONDENFHAT** - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo.

<sup>49</sup> **IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

<sup>50</sup> **SEADE** - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.

<sup>51</sup> **CEPAM** - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

que a instituição *município* sempre foi encarada mais como um instrumento político do que administrativo. Essa condicionante do poder local, resquício de uma sociedade colonial, é encarnada na figura do coronel<sup>52</sup> que controla esse território com mãos de ferro, instituindo o voto de cabresto, mantendo-se no poder de forma direta ou indireta através de seus apadrinhados.

O capítulo 2 trata do período em que o município é reconhecido como ente federado e, portanto, como uma instituição política, mas também administrativa, com direitos e deveres, submetido a regras e obrigações. O município assume, de fato e de direito, os ditames da administração local. Dessa forma, educação, saúde, ação social e segurança começam a fazer parte de uma agenda municipal, com a responsabilidade compartilhada com outras esferas governamentais.

Fenômeno moderno da sociedade industrializada, a região metropolitana transformou os centros urbanos em grandes aglomerados de fábricas e escritórios permeados pelo comércio e por habitações espremidas e, em grande parte, precárias. O histórico desse fenômeno contemporâneo é apresentado no capítulo 3, o qual aponta que, no Brasil, a região metropolitana se formou devido a uma ocupação desordenada do solo urbano, ampliando as carências de habitação, emprego, transporte e saneamento básico, provocando desagregação social, degradação ambiental e, sobretudo, abrupto adensamento populacional.

Na seqüência, o capítulo 4, aborda a formação da região metropolitana de São Paulo. A partir da recomposição da história da cidade de São Paulo e da sua transformação ao longo dos anos, que a tornou uma das maiores metrópoles do

---

<sup>52</sup> A figura do coronel surgiu com a criação da Guarda Nacional, em 1831, para substituir as milícias e ordenanças do período colonial. Hierarquicamente, a patente de coronel correspondia a um comando municipal ou regional. Essa graça, recebida como condecoração, viabilizava-se por méritos efetivos, ou era adquirida via donativos. Representava, efetivamente, um prestígio social, sobretudo numa sociedade hierarquizada sobre as bases do escravismo e do latifúndio. (NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978, p. 13).

mundo, com uma série de problemas que precisam ser enfrentados, menciona-se a dinâmica própria de crescimento que extrapolou seus limites territoriais. Essa expansão da capital paulista dita o ritmo de desenvolvimento dos chamados municípios periféricos, estabelecendo uma relação de dependência entre as cidades e a metrópole paulistana.

Sob o título O Município Periférico: Itapequerica da Serra, o capítulo 5 traz uma análise do objeto de estudo da pesquisa. Para tanto, são apresentados os conflitos, as relações e as conseqüências do município inserido no contexto metropolitano paulista. Com uma área de 151 quilômetros quadrados e localizado a sudoeste de São Paulo, o município de Itapequerica da Serra é influenciado pelo crescimento da megalópole paulistana, tornando-se parte de sua estrutura social, urbana e econômica.

Os desafios impostos aos municípios periféricos que compõem uma região metropolitana como São Paulo são destacados no capítulo 6. A compreensão dessa região como cidade global e o fortalecimento da esfera local à medida que avança a globalização, são elementos de análise apresentados nesse capítulo.

Desta forma, cabe ao capítulo 7 apresentar algumas iniciativas exitosas que apontam novos caminhos para a administração local. Essas experiências são sedimentadas na participação popular, sem que esta seja transformada em panacéia para o equacionamento de todos os problemas relacionados à gestão pública. A descentralização do processo decisório se estabelece dentro da autonomia constitucional de cada ente federado, portanto, em conformidade com a lei, o que assegura condições para uma mudança da cultura político administrativa brasileira.

O processo da descentralização dependente instituído na Constituição de 1988 é, antes de tudo, a reprodução moderna de um processo histórico de



amarrações políticas, principalmente nos municípios que compõem as regiões metropolitanas, concentradores da riqueza, mas também concentradores maiores da miséria nacional. A dicotomia existente entre a autonomia do município e sua responsabilidade como ente integrante de uma federação é demonstrada na conclusão.



## **CAPÍTULO 1**

### **A HISTÓRIA DO MUNICÍPIO COMO ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO TERRITÓRIO**

## 1. MUITO ALÉM DE UM MERO PEDAÇO DE TERRA

O município é a subdivisão político-administrativa de um país, com funções próprias de governo local. Tem como referência de sua jurisdição uma circunscrição territorial com a população. Como alicerce da nação, ele representa a base do desenvolvimento. “É nesse território que se estabelecem as oportunidades de trabalho e de lazer, a difusão da educação e da cultura, o exercício mais imediato da cidadania.”<sup>53</sup>

Temos um histórico administrativo centralizador no Brasil, que vem desde a época colonial. Isso decorre do fato de Portugal não ter sofrido as influências do feudalismo<sup>54</sup>, pois sempre se caracterizou por ser um país unitário, diferentemente das demais nações da Europa, que foram divididas em feudos. Apesar da diferença de dimensões territoriais, Portugal, como estado unitário, transferiu ao Brasil a noção de estado centralizador, configurando-se como uma federação artificial.<sup>55</sup> Criaram-se em primeiro lugar as capitânicas hereditárias, que foram distribuídas entre os donatários<sup>56</sup>, forma de posse que representou uma colonização predatória,

---

<sup>53</sup> COVAS, Mário. *Apresentação*. in: SEIXAS, Sérgio Gabriel (org.). **O município no século XXI** — Cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999, p. 3.

<sup>54</sup> Originário da decadência enfrentada pelo Império Romano associado às invasões bárbaras, o feudalismo foi o sistema característico da Idade Média. Baseava-se na escravidão, na descentralização do poder político e na sociedade estamental, dividida em nobreza (guerreiros), clero e servos. A fonte de poder era representada pela posse de terras, com destaque para a relação suserano-vassalo: aliança militar da nobreza que servia como limitação do poder real medieval. “*Dessa forma, essa relação se enriqueceu e se transformou: para ter fideles nas diversas regiões, para enraizá-los na terra, o rei concedia em benefício ao seu vassalo uma porção de terra tirada originariamente dos bens do fisco ou das Igrejas, território concedido, não como propriedade, mas como precarium (isto é, ad nutum regis, através de um instrumento patrimonial unilateral e concessão graciosa revogável a qualquer momento), de cuja exploração agrícola o vassus tinha que tirar os meios para se manter, armar-se e zelar pelos interesses do soberano na região circunstante.*” BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volume 1. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.491.

<sup>55</sup> KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p.31.

<sup>56</sup> As capitânicas hereditárias foram a maior unidade administrativa ligadas à coroa portuguesa. O sistema foi adotado porque o reino português não possuía recursos próprios para colonizar o Brasil.

extrativa, e não uma federação de estados independentes, como no caso dos Estados Unidos. Até a independência brasileira, em 1822, o município era o instrumento de penetração no território, sem nunca deixar de ser uma afirmação da soberania da coroa portuguesa.

*Foram os municípios os verdadeiros detentores do poder de ordenação física e de decisão política do território nacional. Na prática, os governos locais, as câmaras municipais, nessa época, exerciam também funções que, formalmente, eram da competência dos entes estatais superiores, das 12 capitanias hereditárias. Dentro do vasto território da colônia, com sua baixíssima densidade demográfica, encontravam-se as fazendas de produção agropecuária, as plantações de cana-de-açúcar e café. Eram estes os verdadeiros centros da vida diária da maior parte da população brasileira da época. Nesse contexto, o município já se consagrava como pequenas cidades, dotadas de centros comerciais e sede do governo local, com uma enorme dimensão territorial e dificuldades de comunicação e de transporte .<sup>57</sup>*

O poder político concentrava-se nas mãos das autoridades locais. Essa foi uma das razões pelas quais D. Pedro I, em 1824, fez questão de promulgar a primeira constituição brasileira<sup>58</sup>, com conseqüente aprovação solene pelas câmaras municipais. Portanto, a base do município brasileiro, ao contrário do ocorrido na Europa, foi a propriedade rural. Esse histórico trouxe conseqüências diretas ao modelo instituído no Brasil, em que, durante muito tempo, os municípios foram os únicos e naturais detentores da autoridade e do poder estatal.

Mesmo com os avanços conseguidos na Constituição de 1988, estamos ainda distantes de um modelo descentralizador político, econômico e social que possa

---

Tratava-se de uma doação promovida pela coroa portuguesa às pessoas que pudessem cuidar da terra. As capitanias eram indivisíveis, inalienáveis (não podiam ser transferidas para terceiros) e hereditárias (transmitida por herança ao filho varão mais velho, não podendo ser dividida entre os demais herdeiros). Donatário era a denominação dada ao responsável pela capitania. Na verdade, o donatário não recebia a terra, mas sim o direito ao usufruto da mesma.

<sup>57</sup> CAMPAGNONE, Marco Camargo. *Gerente Municipal: um Profissional da Gestão Local*. in: SEIXAS, Sérgio Gabriel - org. **O município no século XXI** — Cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999, p.32.

<sup>58</sup> A Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, criou o poder moderador, pelo qual o imperador tinha o direito de intervir sempre que houvesse conflitos entre os demais poderes. A constituição foi resultado direto do primeiro golpe de estado do Brasil independente, ocasionado pela dissolução da assembléia constituinte pelo imperador. A assembléia havia apresentado um projeto de constituição apelidado de Constituição da Mandioca, que limitava os poderes de D. Pedro I e consagrava todas as aspirações da classe dominante, representada pelos proprietários rurais.

efetivamente instituir a autonomia municipal na busca do desenvolvimento. Como território histórico e social formado por uma superestrutura produtiva, em cujo interior atuam as forças que regem a sua dinâmica e definem a sua configuração, o município é um espaço que se traduz numa realidade multiforme: é o público e o privado, o governo e a sociedade civil. Segundo Andreas Krell, o ato constitutivo de criação do município é o que lhe assegura a existência como instituição de direito público inserido em um território.<sup>59</sup>

Portanto, o governo local se estabelece no município. É o governo de territórios limitados de um estado, exercido sob a jurisdição geral do governo de todo o território desse estado por autoridades representativas de cada localidade, às quais é atribuído um certo grau de arbítrio no exercício de seus poderes e deveres. Logo, território, gente, normas e governo são as partes elementares que formam, de fato, o município, que se constitui na base da democracia. Se analisarmos, por exemplo, as democracias sólidas no mundo, poderemos observar que o poder local é forte e, por isso, autônomo.

### **1.1. A ORIGEM HISTÓRICA DO MUNICÍPIO**

O termo *municipium* origina-se do latim e significa auto-governo. De acordo com Krieger Gonçalves, trata-se de uma circunscrição administrativa governada de forma conjunta por prefeito e vereadores, na qual o estado se divide. Essa forma de organização política é primitiva, tendo sido criada no século I a.C., época em que Roma exercia sua hegemonia sobre a Itália central. Inovando no campo do direito, os

---

<sup>59</sup> KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha**, op.cit., p.45.

romanos avançaram na descentralização administrativa e outorgaram a algumas cidade do Império o poder de se auto-governar.<sup>60</sup>

*Na República Romana, os municípios se caracterizavam por agrupações de famílias, reunidas em uma circunscrição territorial, que gozavam do direito de cidadania, tendo, em troca, a obrigação de pagar à Roma certos tributos e de servirem a seus exércitos.<sup>61</sup>*

Nessas cidades, os homens livres<sup>62</sup> votavam e elegiam seu governo, com jurisdição sobre um território delimitado, podendo decidir sobre assuntos de interesse local. Os responsáveis pela administração dos municípios eram um grupo de dois a quatro magistrados, que se incumbiam de preservar a ordem e a justiça. Eram auxiliados por um grupo de magistrados inferiores, denominados edis, que eram plebeus encarregados dos serviços administrativos. A função de autoridade policial, criada em 494 a.C., também era exercida por esses edis. Em troca, deviam submissão ao poder de Roma, pagando tributos e recrutando soldados para seus exércitos.

De fato, era atribuída uma relativa autonomia às comunidades locais e alguns direitos de cidadania romana, relativos ao campo do direito comercial e do direito familiar, que eram estendidos às suas populações. Esse modelo político-administrativo foi implantado na Itália e estendido às suas províncias da Grécia, Gália e Península Ibérica. Aos poucos, a forma inicial sofreu modificações, sob influência de culturas que sucederam a hegemonia romana. Após a invasão dos

---

<sup>60</sup> SILVA, Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p.30.

<sup>61</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O município à luz da constituição de 1988**. 2ª edição. São Paulo: Edipro, 1995, p.12.

<sup>62</sup> Os homens livres representavam uma das classes sociais de Roma. Não estudavam nem exerciam uma profissão. O homem livre estava associado ao ócio que, então, era sinônimo de dedicação aos exercícios físicos, à música, gramática, retórica, aritmética, leitura e escrita. Para saber mais, sugerimos ver JAEGER, Werner. **Paidéia — A formação do homem grego**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

bárbaros, as cidades do Império Romano, ainda preservaram algumas normas e estruturas, mesmo após a implantação do feudalismo, no século XI.<sup>63</sup>

*Na França, as comunas revestiam-se de certa autonomia, declarada pelas cartas comunais concedidas pelos reis, como a de Noyon, em 1098 e a de Amiens, em 1113. Com o declínio do poder feudal, a autonomia e a liberdade das comunas foram retiradas, na tentativa infrutífera de manutenção daquele regime. A monarquia francesa, na intenção de manter o poder das pequenas unidades, acabou por preparar a unidade que foi perseguida pela Revolução de 1789.*<sup>64</sup>

Na França napoleônica, o município foi utilizado como instrumento militar. Servia tanto de posto avançado de defesa à cidade de Paris, como de base de apoio para o abastecimento do exército francês. A distância entre os municípios era exatamente a de uma viagem de um dia a cavalo. Assim, formava-se uma rede de cidades com possibilidade de se articular de forma rápida, em períodos de guerra. Na Idade Média, o municipalismo renasce também na Itália. Entre os anos 1000 e 1034, Nápoles, Amalfi e Benevento tiveram sua autonomia urbana reconhecida.<sup>65</sup>

*A monarquia portuguesa, instalada em Lisboa em 1147 por Afonso Henriques, diante da necessidade de estabelecer os limites de seus domínios, organizar a sociedade e obter uma fonte de recurso para a manutenção de seu poder, seguiu a mesma trilha de Júlio César, um milênio antes, em Roma, fortalecendo a instituição municipal. Na Península Ibérica, os municípios foram base estrutural decisiva para a expulsão dos mouros. A estrutura e forma de organização do município português foram adotadas *ipsis litteris* na colônia recém-descoberta, que recebera o nome de Brasil.*<sup>66</sup>

Logo após descoberto o continente americano, por volta de 1494, em La Isabela, atual território da República Dominicana, Cristóvão Colombo fundou os

---

<sup>63</sup> SILVA, Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**, op.cit., p.31.

<sup>64</sup> Ibid., p.31. Sobre as comunas, tratavam-se de "(...) associação de comerciantes e pequenos empresários que, não necessitando de prover à sua defesa, garantida pelo poder dinástico e senhorial, se sente obrigada a adotar normas de conduta comercial, de tutela jurisdicional, de mútua ajuda, de culto comum. Trata-se também neste caso de uma associação horizontal, aberta, automodificante, em contraste com o rígido regime hierárquico vertical estabelecido até então pela estrutura agrário-feudal predominante." BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volume 1. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.199.

<sup>65</sup> BATISTA, Sinoel. **Alguns conceitos para entender o município**, 2001. Disponível em : <<http://www.oficinamunicipal.org.br>> .acesso 23 jun.2006.

<sup>66</sup> Ibid.



municípios de Villa Capara (Porto Rico), em 1509; Baracoa (Cuba), em 1511, Vera Cruz (México), em 1519; e outros. Eram todos dominados pela Espanha, que detinha o poder para garantir os propósitos da colonização. Desta forma, a idéia de município foi introduzida na América logo após sua descoberta, conforme atestam os escritos de Sinoel Batista.<sup>67</sup>

## 1.2. PRIMÓRDIOS DA DIVISÃO TERRITORIAL BRASILEIRA

*Não há corpo sem célula*

*Não há estado sem municipalidade*

*Não se pode imaginar existência de nação, existência de povo constituído*

*Existência de estado, sem vida municipal*

RUI BARBOSA

No Brasil, a ocupação territorial está diretamente subordinada às diretrizes de Portugal. Inicialmente denominados por vilas, os municípios eram reconhecidos pela coroa portuguesa a partir dos primeiros agrupamentos urbanos. A porção lusitana das Américas foi consignada à Ordem de Cristo, ordem militar religiosa que tem o rei português como grão-mestre e seus bens patrimoniais confundidos com os do governo. Assim, o Brasil, formalmente, através de uma confraria, nasce como um bem do estado português, cujo fundo ideal — a linha de Tordesilhas<sup>68</sup> — está curiosamente preestabelecido de forma distante, vaga e inatingível. Em

---

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Pelo Tratado de Tordesilhas (1494), o oceano Atlântico ficava dividido em duas zonas de influência: uma espanhola e outra portuguesa. A linha de demarcação era constituída por um meridiano que passava a 370 milhas marítimas a oeste das ilhas de Cabo Verde. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volume 1. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.182.

conseqüência disso, as primeiras divisões estabelecidas surgem no modelo das capitanias hereditárias.

*Estipulados virtualmente o fundo e as laterais, essas concessões vão abstratamente delinear-se em determinadas latitudes, a partir do fracionamento em quinhões variáveis da frente atlântica. O sistema adotado durou pouco. Logo, um governo geral foi estabelecido na Bahia. Perdurou, porém, entre as prerrogativas dos donatários das capitanias a de conceder terras, partilhando as que haviam sido concedidas. Os aquinhoados pelo governo português com as capitanias hereditárias, de enormes extensões de terras a explorar, e que seriam um dia passadas a seus herdeiros, receberam também o direito de subdividi-las dentro de determinados critérios, ou seja, de conceder parte do que recebiam a outros interessados.<sup>69</sup>*

Os critérios de concessão baseavam-se nas normas do reino e nos instrumentos pelos quais os capitães recebiam as capitanias ou se tornavam donatários: as cartas de doações e os forais.<sup>70</sup> Algumas dessas normas eram muito explícitas quanto ao poder de gerir e distribuir terras, bem como sobre os limites de tal poder. Por exemplo, a carta para o capitão-mor da terra de sesmaria<sup>71</sup>, passada por D.João III em 20 de novembro de 1530, confere a Martim Afonso de Souza a prerrogativa de distribuir as terras da forma que melhor lhe convier.<sup>72</sup>

As cartas de doação que instituíam as capitanias eram devidamente regulamentadas por forais. Os capitães-mores, donatários das capitanias, não se tornavam proprietários, porém recebiam amplos poderes, como o de conceder terras e o de criar vilas (municípios). Poderes esses que podiam ser repassados

---

<sup>69</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil** — Sesmarias e terras devolutas. Porto Alegre: Edição Sulina, 1954, p.32.

<sup>70</sup> A doação de uma capitania era feita através de dois documentos: a carta de doação e a carta foral. Pela primeira, o donatário recebia a posse da terra, podendo transmiti-la a seus filhos, mas não vendê-la. Entre suas obrigações estavam a fundação de vilas, a construção de engenhos e a aplicação da justiça. Já a carta foral tratava dos tributos a serem pagos pelos colonos e definia o percentual da produção que pertencia à coroa e ao donatário.

<sup>71</sup> A sesmaria representa a gleba (porção de terra cultivável ou de utilidade para mineração) ou a grande parcela de terra rural, que se concedia nos tempos coloniais, seguindo as normas estabelecidas pela Lei da Sesmaria (1375). A lei conferia à coroa portuguesa o direito de intervir nas propriedades não-cultiváveis, as quais poderiam ser doadas a quem se dispusesse e pudesse transformá-las em áreas produtivas. MARX, Murillo. **Cidade no Brasil** — Em que termos? São Paulo: Studio Nobel, 1999, pp. 142-143.

<sup>72</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil** — Sesmarias e terras devolutas, op.cit., p.32.

hereditariamente. Com o poder de conceder terras, introduzia-se, de acordo com a tradição e legislação do reino, o sistema sesmarial – o fracionamento territorial. Se por um lado esses concessionários possuíam importantes prerrogativas no campo administrativo, por outro, sofriam diversas limitações, sobretudo no âmbito geográfico.

As demarcações dessas glebas estavam longe de ser feitas de forma precisa. Faixas atlânticas eram estabelecidas para demarcar as capitâneas. As primeiras terras partilhadas avançavam para o interior do continente, estabelecendo-se como referências para seus limites, rios ou rochedos. As glebas concedidas corriam das praias e costões para o interior. Suas demarcações eram os divisores de água. Em terras longínquas, no interior do continente, as glebas eram demarcadas pelos relevos, com todas as suas imprecisões. É fácil concluir que esses instrumentos precários e imprecisos utilizados para demarcar os limites das sesmarias provocavam diversas formas de abuso por parte de alguns sesmeiros, sobretudo no momento de transferir as glebas a seus herdeiros.<sup>73</sup>

Os capitães e seus sucessores davam e repartiam as terras a qualquer pessoa. A única exigência era de que fosse cristão. Apesar de gratuita, a concessão apresentava uma obrigatoriedade: a do pagamento do dízimo, tributo que exigia a transferência de um décimo da produção à corporação detentora das terras.<sup>74</sup>

### **1.3. OBRIGAÇÕES PARA COM A TERRA E SEUS REFLEXOS**

Aquele que recebesse as sesmarias tinha de cumprir algumas condições, como, por exemplo, explorar a gleba durante seis anos; caso isso não acontecesse, correria o risco de perdê-la para outra pessoa, por transferência feita pelo governo.

---

<sup>73</sup> MARX, Murilo **Cidade no Brasil Terra de Quem?** São Paulo: Edusp/ Nobel, 1991. p.32 e ss.

<sup>74</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil** — Sesmarias e terras devolutas, op.cit., p. 21.

Por isso, as famílias e agregados se desdobravam em esforços para ocupar e desbravar essas áreas de forma a atender tais exigências, o que demandava grandes investimentos. Ainda assim, caso o governo entendesse que as condições estabelecidas não estavam sendo atendidas, reservava-se o direito de transferir as terras a outros interessados que cumprissem os interesses da Coroa.<sup>75</sup>

Com o tempo, a transmissão das terras numa determinada região ou em um outro ciclo de economia acabou por determinar uma re-divisão ou subdivisão, acentuando o parcelamento das terras, multiplicando em escala menor esse tipo de ocupação do terreno, de divisa das glebas originárias e das possibilidades de acesso às águas. Passou a ser comum a cessão de uma porção de terra, por um senhor ou por vários vizinhos, para servir de moradia e meio de subsistência a quem desejasse morar de forma agregada, dedicando-se a determinadas atividades, trabalho ou troca.

Eventualmente, os grandes concessionários desfaziam-se de pequena parte de terra em prol dos que não a possuíam, valendo-se de sua instalação gregária próxima, produtiva e consumidora, uma verdadeira ponte entre o mundo rural e o urbano. Assim, passaram a desabrochar pequenas povoações, alterando a paisagem e o meio social. Quanto aos patrimônios, podiam ser religiosos ou leigos<sup>76</sup>; estes últimos mostraram grande relevância nos dois últimos séculos, a partir, porém, de outro quadro imobiliário. O patrimônio religioso representou, desde seus primórdios, grande importância para nosso processo de urbanização. Como exemplo, podemos citar a obtenção de licença para a construção de capela que, por exigência do arcebispo da Bahia, não podia ser edificada em local deserto, nem despovoado. O patrimônio era erguido em nome de um santo padroeiro – o seu

---

<sup>75</sup> MARX, Murillo. **Cidade no Brasil** — Em que termos? op. cit., p. 35.

<sup>76</sup> Chama-se patrimônio leigo aquele que não é clérigo, ou seja, que pertence ao povo cristão e não à hierarquia eclesiástica.

orago. Era administrado por entidade autorizada pela Igreja e ficava sob controle de autoridades judiciais. A manutenção dessas capelas era assegurada por doações.<sup>77</sup>

As condições necessárias à construção do templo, sua manutenção e reparo, equipamento litúrgico e funcionamento efetivo eram fornecidos em troca de atenções especiais aos fundadores do patrimônio, em termos espirituais, como, por exemplo, missas após a morte. Além do templo, o patrimônio constituía-se de um espaço externo, um pátio e um largo da igreja ou capela, seu adro. O arcebispado considerava o uso de suas rendas, mas nada dizia sobre a disposição e o tamanho dos terrenos eventualmente aforados. Não eram cobrados impostos desses patrimônios. Controlava-se as quantidades nascentes de territórios e os bens e obras pias (filantrópicas). O reino traçava as diretrizes a respeito das condições e constituições que geriam as capelas e estipulava os setores e as autoridades responsáveis por sua fiscalização.<sup>78</sup>

A população, reunida para tratar de sua subsistência comum, fosse pelo plantio, artesanato ou troca, amparada pela assistência espiritual ainda que muito esporádica oferecida pela capela e estimulada por todos aqueles que de longe acorriam, podia obter concessões de gleba do templo do santo através do aforamento<sup>79</sup> ou da simples doação. Estes, não apenas representavam uma renda eventual ao templo, mas garantiam uma comunidade junto ao mesmo, que justificasse não só sua construção como sua manutenção e visita periódica pela cúria, atendendo à exigência apontada na constituição nº 693 do arcebispado de que os templos nunca fossem erigidos em lugares ermos e despovoados.

---

<sup>77</sup> MARX, Murillo. **Cidade no Brasil — Em que termos?** op.cit., p.39.

<sup>78</sup> Idib.p. 45.

<sup>79</sup> Cessão do senhorio útil, da posse e usufruto dos prédios rurais ou urbanos, geralmente por um longo prazo e módica quantia fixa. MARX, Murillo. **Cidade no Brasil — Em que termos?**, op.cit., p. 141.

Vários depoimentos sobre esse período ressaltam o aspecto rural dos nossos povoados de acanhado porte, singelas construções, despontando em locais pouco adensados, ao longo de algum caminho ou em torno de um pequeno templo. A concentração de pessoas se dava não em torno da sede de uma grande gleba, mas em volta de alguma capela. Esse crescimento em torno do patrimônio religioso acabou por representar um mecanismo cívico de expansão da localidade e um instrumento social de obtenção de um lugar para coabitar.

Em 13 de janeiro de 1750, com a assinatura do tratado de Madri, pelos reis D. João V, de Portugal, e D. Fernando VI, da Espanha, fica revogado o tratado de Tordesilhas, que, na prática, mostrou-se inseqüente. Com isso, as duas coroas firmam um compromisso de pôr fim às disputas territoriais. Fica, então, estabelecida a troca da colônia de Sacramento (Uruguai), fundada por Portugal em território espanhol, pela garantia do direito à livre navegação no Rio Prata pelo território dos Sete Povos das Missões, atual Rio Grande do Sul. Com a exclusividade da navegação no Rio da Prata, a Espanha consagrou o princípio do *Uti-Possidetis* – quem tem a posse, tem o domínio.

Quanto a Portugal, havia uma rede urbana no território brasileiro implantada pela coroa portuguesa que, a despeito das distâncias territoriais e das dificuldades de comunicação, se articulavam, consolidando efetivamente o Brasil como um território português. Fato esse que, para a coroa portuguesa, diluía a importância da navegação do Rio da Prata como instrumento de ocupação e intercâmbio comercial. Desta forma, o tratado de Madri vem consolidar definitivamente o território português ocupado além dos limites do tratado de Tordesilhas, que dividia o leste do Brasil para Portugal e o oeste para a Espanha.

#### 1.4. OCUPAÇÃO DA TERRA

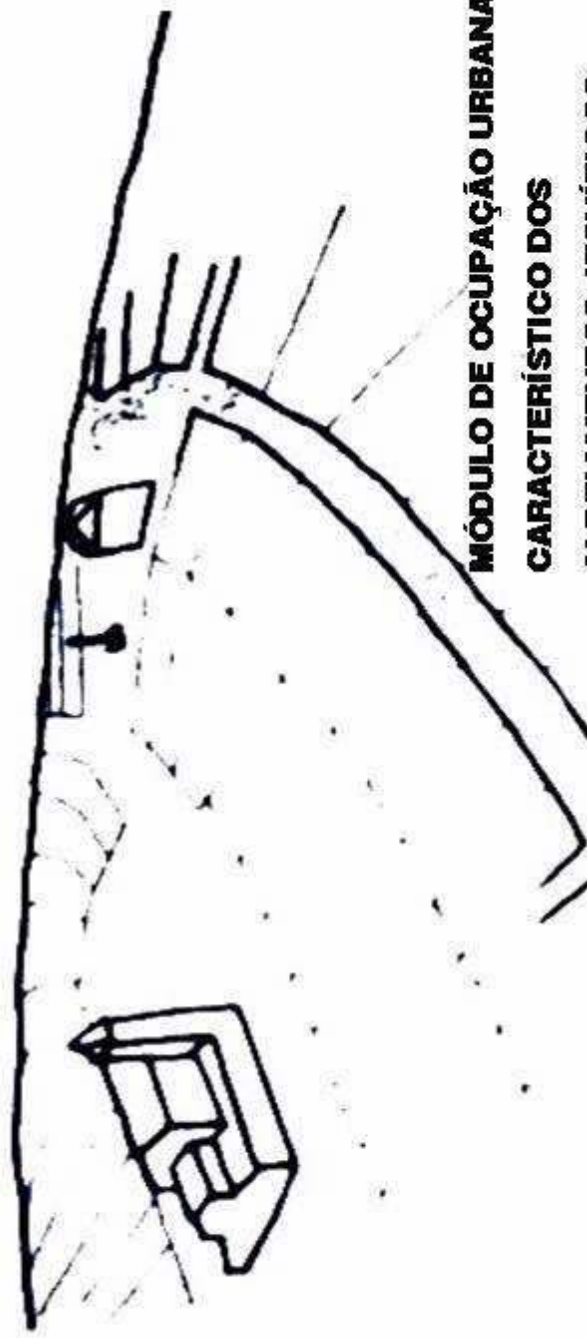
O aforamento de pequenas porções de terra ao longo de caminhos ou servidões surgidas, segundo possibilidades do terreno ou de movimentos econômicos, configurou, ao lado dos templos, um primeiro tipo de ocupação, decisivo como forma de assentamento inicial, e que perdurou por muito tempo.

Os chamados senhores da terra, que eram concessionários de imensas extensões territoriais de uma confraria gerida pelo próprio rei, abriam mão de pequena porção de seus domínios para algum santo. Eles também repassavam pequenas parcelas a eventuais interessados para se instalar e produzir, com o objetivo de vender seus produtos para as redondezas, trabalhando em parceria ou temporariamente para algum fazendeiro, produzindo artefatos passíveis de troca ou comercialização. Estes arrendatários, além de constituir uma reserva de mão-de-obra, representava também outras necessidades de consumo.

A monocultura normalmente produzia para subsistência da sesmaria, dos seus familiares, agregados e escravos. Havia, portanto, interesse em gente que produzisse, fornecesse e constituísse, eventualmente, algum tipo de mercado. Os beneficiários das doações de terras feitas aos santos tinham possibilidade de conseguir um terreno para construir e plantar, além da segurança de outros coabitantes e do respaldo oferecido pela capela. As normas gerais do clero não teciam recomendações a respeito do uso e ocupação do solo, mas exigiam que a capela ocupasse o ponto mais alto do lugarejo<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> MARX, Murillo. **Cidade no Brasil — Em que termos?** op.cit., pp. 44 e 45.



**MÓDULO DE OCUPAÇÃO URBANA  
CARACTERÍSTICO DOS  
ALDEIAMENTOS JESUÍTICOS**



## 1.5. REPRESENTATIVIDADE

Algumas normas presentes nos códigos lusitanos são importantes para definição posterior da ordem urbanística brasileira. Estão basicamente presentes em três temáticas: no sistema de representação indireta do povo no governo municipal através das câmaras de vereadores ou as fábricas que administravam as capelas; na definição do regime de propriedade urbana através do sistema sesmarial e numa primeira formulação dos direitos de vizinhança.

A gestão urbana local, através da eleição direta de vereadores, foi definida pelo Código Afonsino<sup>81</sup>, que tomou como modelo a forma de administração da cidade de Santarém Ávila de Saramanca, generalizando os procedimentos para a totalidade dos municípios portugueses. Desta forma, as câmaras municipais desenvolveram um papel histórico, sendo palco para as principais negociações que definiram a ordem urbanística no país.<sup>82</sup>

Os menores de 25 anos e os filhos que estivessem na companhia dos pais, de acordo com a Constituição de 1824, eram proibidos de votar. Entre os criados de servir, apenas votavam os guarda-livros, primeiros caixeiros, e os administradores de fazendas e de fábricas. Ser religioso ou não possuir renda anual comprovada de, no mínimo, 200 mil réis, também configuravam como algumas das restrições para ser eleitor.

Ainda de acordo com o estabelecido na Constituição de 1824, possuir renda anual superior a 200 mil réis e não ser liberto nem criminoso pronunciado em querela ou devassa eram as exigências aos candidatos ao cargo de vereador.

---

<sup>81</sup> O Código Afonsino regulamentava assuntos da administração do estado e representava bem o ideal de centralização de poder. LEITE, Gisele. **Breves considerações sobre a história do processo penal brasileiro e *habeas corpus***. Disponível em <<http://www.mundojuridico.adv.br>>, acesso em 03/12/2005.

<sup>82</sup> TOLEDO, Roberto Pompeu de, **A Capital da Solidão**, Uma Historia de São Paulo das Origens a 1900, São Paulo : Ed. Objetiva 2004.p. 119.

Posteriormente, a Lei de 1º de outubro de 1828 que regulamentava as funções, a forma e o funcionamento das câmaras municipais no Império, veio ainda acrescentar a exigência de, no mínimo, dois anos de domicílio aos postulantes ao cargo de vereador.<sup>83</sup>

Com o advento da República e a Constituição de 1891, os intendentess<sup>84</sup>, antes escolhidos que eram escolhidos pelo governo provincial, passaram a ser eleitos pela Câmara, entre os próprios vereadores. A Lei Orgânica do Município<sup>85</sup>, aprovada pela Assembléia Legislativa de São Paulo, em 1821, autorizou as cidades a cobrarem impostos, estabelecendo receita própria. Em 1898, foi criado o cargo de prefeito municipal. Durante toda a República Velha (1891-1930), as municipalidades tiveram considerável autonomia, enquanto corpos administrativos.

As cidades eram responsáveis por todos os trabalhos nas estradas, pela manutenção e limpeza dos espaços públicos, pela construção e inspeção da infraestrutura (água, esgoto e iluminação), pela regulamentação do uso da terra e pelo trânsito, regras essas conhecidas como códigos de postura. Respondiam também pelo controle dos mercados e pela inspeção das atividades econômicas. No entanto, até a Constituição de 1932, quando a municipalidade inicia a coleta do imposto predial e territorial urbano (IPTU), sua receita não propiciava autonomia financeira, sendo dependente do governo estadual para grandes investimentos.

Uma vez construída a vila, a Câmara Municipal detinha o poder de doar ou retirar terras. Assim, ou seja, cabia à municipalidade a concessão de terras, a partir do rocio, ou seja, de um imposto pelo uso da terra. Em 1822, com a Independência, foi extinto o regime de sesmarias, iniciando-se um período de amplo apossamento

---

<sup>83</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Volume 1. São Paulo: Editora Globo, 1991, p.323.

<sup>84</sup> O intendente era responsável pela aplicação da legislação, além de zelar pelos interesses da coroa portuguesa.

<sup>85</sup> A Lei Orgânica do Município é uma constituição municipal, que determina a organização dos poderes legislativo e executivo, os deveres da administração pública e os direitos dos cidadãos.

de terras, vigorando o que alguns juristas chamam de “regime de posse de terras devolutas”, transformando em costume jurídico oficial uma prática amplamente difundida. É difícil avaliar quantitativamente o que representou a posse em relação à propriedade sesmarial, ao aforamento ou à data<sup>86</sup>, concedidas pelos representantes da Coroa, não formalmente adquirida pelo ocupante, durante o período colonial. De 1827 a 1850, data da promulgação da lei de terra, a ocupação pura e simples é transformada em régia<sup>87</sup>. O ponto importante não é a relação quantitativa das duas formas de apropriação. O que define os termos do desenvolvimento urbano no Brasil é a existência de padrão dual de ordens, em permanente tensão.

A história do uso da terra urbana é a história da apropriação do espaço por meio tanto da ocupação real quanto da propriedade legal. Duas questões podem ser apontadas aqui: a raiz da noção de que o direito à terra está diretamente ligado à sua efetiva utilização, remontando à própria ordem jurídica portuguesa, e a convivência entre um sistema oficial de concessão e um registro de terras virtual, acessível a povos com a realidade do apossamento informal. Essa contradição não representa problemas ou fonte de conflito até 1850<sup>88</sup>, sendo, desde então, um elemento de tensão urbana que perdura até nossos dias. É a partir da libertação dos escravos que a terra se torna o bem de maior valor para o homem. Antes, esse bem era o próprio escravo, utilizado para aferir a riqueza de cada senhor. Com a Lei Áurea, a terra passa a ter outra conotação econômica e social, para medir a riqueza de uma pessoa:

*Dispõe sobre as terras devolutas do Império e acerca das que são possuídas por títulos de sesmaria, sem preenchimento das condições*

---

<sup>86</sup> Sesmaria é o lote de terra inculta que os reis de Portugal cediam a quem se dispusesse a cultivar. O aforamento confere à pessoa o pleno gozo do imóvel, mediante a obrigação de não o deteriorar. Já a data representa a porção ou faixa de terra que mede 20m a 22m por 40m a 44m.

<sup>87</sup> Por régia entende-se o que se refere ou o que é atribuição do rei ou da rainha.

<sup>88</sup> Em 1850 é decretada, no Brasil, a Lei Eusébio de Queirós, que proibia o tráfico de escravos. Com isso, a mão-de-obra escrava torna-se antieconômica, abrindo espaço para a utilização da mão-de-obra assalariada (imigrante europeu) na lavoura cafeeira.

*legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas, a título oneroso, para empresas particulares, estabelecimentos de colônias de nacionais e estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira da forma que se declara.*

*Art. 1º - Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.<sup>89</sup>*

A promulgação da lei de terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes conseqüências para o desenvolvimento das cidades. A partir da sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e a sua monetarização, que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria.

## **1.6. ABRE-SE UM NOVO TEMPO**

De acordo com a lei, as sesmarias comprovadas com título, ocupação ou posse, teriam um prazo para serem registradas, legitimadas. Tudo que não fosse efetivado por meio desse procedimento e nem constituísse campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, comarca ou município, não poderia ser ocupado, a não ser através da venda em hasta pública<sup>90</sup> ou da transição monetária entre particulares. Com isso, ficaram sujeitos ao despejo aqueles que se apossaram de terras devolutas ou alheias. A lei não previa qualquer pagamento pelas

---

<sup>89</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil** — Sesmarias e terras devolutas, op.cit., p.90.

<sup>90</sup> Hasta pública é a venda de bens em público, por meio de pregão ou leilão, feita exclusivamente por leiloeiros públicos.

benfeitorias realizadas nas terras e ainda estipulava uma pena de dois a seis meses de prisão, além de multa de cem mil reis aos transgressores.<sup>91</sup>

Não foi por acaso que a mesma lei instituiu um novo procedimento para ocupação da terra e regulamentou a importação de colonos europeus livres para trabalharem no Brasil. Em seu artigo 18, autoriza o governo a mandar vir, anualmente, às custas do tesouro nacional, certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo necessário, em estabelecimentos agrícolas, nos trabalhos dirigidos pela administração pública ou na forma de colônias em lugares convenientes.

A intensa pressão diplomática britânica, com ameaças de intervenção de sua armada, a qual ocupou diversos portos brasileiros nos anos de 1849 e 1950, acelerou o processo de abolição oficial do tráfico de escravos. Devido a sua própria condição, o escravo não tinha acesso à terra. Já o trabalhador assalariado, sim. Desta forma, a livre ocupação tornara-se uma forte ameaça à disciplina do trabalho. Daí a urgência na regulamentação da forma de posse da terra.<sup>92</sup>

Ao longo do século XIX, gradualmente, a terra substituiu o escravo na composição da riqueza. Até então, o principal capital do fazendeiro estava investido nos escravos, imobilizado como renda capitalizada. Durante a transição para o trabalho livre, o papel de lastro passou a ser a terra. A lei da terra é o resultado desse processo, na medida em que concedido estatuto jurídico, a terra poderia ser hipotecada, servindo de garantia para a contratação de empréstimos bancários, em um momento em que essa modalidade se ampliava como estratégia para expansão do cultivo. A partir daí, a propriedade imobiliária apresentou tendências à

---

<sup>91</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**, op.cit.,p.327.

<sup>92</sup> Ibid., p.328.

valorização, representando parcela maior dos ativos. As conseqüências dessas mudanças, na regra do jogo do acesso à terra, são fundamentais para se entender o processo de construção das cidades e da legalidade urbana:

*(...) o que a caracteriza e a coloca num plano diferente é o fato de que a autonomia local, mesmo quando não se manifesta como autonomia política, não aparece como uma derivação da organização administrativa do Estado. Ela transcende o quadro conceitual da mera descentralização administrativa e se liga, como já foi sublinhado, à temática da liberdade(...)<sup>93</sup>*

A separação entre a propriedade e a efetiva ocupação ocasionou uma transformação radical na forma da cidade, na medida em que aparece a figura do loteamento ou aramento, o desenho das ruas e lotes anterior ao projeto ou ao ato de construir.

### **1.7. O SURGIMENTO DO MUNICÍPIO**

No Brasil, as vilas eram administradas pelas câmaras municipais, que tinham ampla autonomia. Estas, em meados do século XVII, sofrem restrições com as mudanças que levam a uma centralização do poder nas mãos da metrópole.

*Observadas as condições e regras de então, São Vicente é o primeiro município de que se tem registro. Fundado em 1532, por Martim Afonso de Souza, entre outras atividades, coube-lhe demarcar o terreno, arruá-lo, loteá-lo, distribuir os lotes aos sesmeiros, levantar um forte, a casa da Câmara, a cadeia, a igreja, a alfândega, estabelecendo uma organização político-administrativa, nomeando os responsáveis pela justiça e ainda convocando os 'homens bons' para a eleição dos primeiros vereadores.<sup>94</sup>*

No século XVI, tudo indica a existência, no Brasil, de pelo menos 17 municípios (vilas):

---

<sup>93</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfrnco. **Dicionário de Política**. Volume1, 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, p.335.

<sup>94</sup> TOLEDO, Roberto Pompeu de, **A Capital da Solidão**, Uma História de São Paulo das Origens a 1900. op.citt., p. 64.

<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>NOME DO MUNICÍPIO</b>	<b>ESTADO</b>
<b>NORDESTE</b>		
1535	Igarauçu	Pernambuco
1537	Olinda	Pernambuco
1585	João Pessoa	Paraíba
1599	Natal	Rio Grande do Norte
<b>LESTE</b>		
1535	Porto Seguro	Bahia
1536	Ilhéus	Bahia
1536	Santa Cruz Cabralia	Bahia
1549	Salvador	Bahia
1551	Espírito Santo	Espírito Santo
1590	São Cristóvão	Sergipe
<b>SUL</b>		
1532	São Vicente	São Paulo
1545	Santos	São Paulo
1558	São Paulo	São Paulo
1561	Itanhaém	São Paulo
1567	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
1600	Cananéia	São Paulo

*Fonte:* BATISTA, Sinoel. **Alguns conceitos para entender o município**, op.cit., acesso 23 jun.2006.

O modelo de município, instituído no Brasil Colônia, foi idêntico ao modelo lusitano. Suas atribuições políticas, administrativas e judiciais desempenhavam o mesmo papel que exerciam em Portugal. Sob a tutela das três ordenações que

regiam o Brasil (Afonsinas - 1446, Manuelinas - 1514 e Filipinas -) até a independência, em 1822, o município era administrado por quatro vereadores, sendo um deles indicado para presidir a Câmara e também exercer as funções executivas dos almocatóis e escrivão. Além dos vereadores, faziam parte da administração do município, três juizes. Um indicado pela coroa e que não podia residir no povoado e dois eleitos pelos moradores, escolhidos entre os juizes do local.<sup>95</sup>

D. Pedro I, através do ato imperial conhecido por “Doutrina da Tutela” restringiu significativamente as funções das câmaras municipais. As capitanias, criadas a partir de uma idéia centralizadora, limitaram a expansão do município, afogando as aspirações autônomas dos povoados. Estes eram fundados basicamente pelo amparo da Igreja, contando com pouco apoio dos donatários. Devido a isso, ao chegar a Independência, em 1822, existiam no Brasil apenas 225 municípios, sendo doze cidades (Belém, São Luís, Oeiras, Paraíba — atual João Pessoa, Olinda, Mariana, Cabo Frio, Rio de Janeiro, São Paulo, Cuiabá, Salvador e Goiás) e 213 vilas.<sup>96</sup>

Na Constituição de 1824, foram instituídas as câmaras municipais em todas as cidades e vilas existentes e nas demais que fossem criadas, com caráter eletivo e presidida pelo vereador mais votado. As câmaras deixaram de exercer função judiciária, cabendo ao governo a formação das posturas policiais e a aplicação de suas rendas, entre outras atribuições. Porém, ao invés de autônomos, os municípios foram submetidos aos presidentes das províncias. Na sua vigência até a República, as municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses.

---

<sup>95</sup> SILVA, Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**, op.cit., p. 31.

<sup>96</sup> BATISTA, Sinoel. **Alguns conceitos para entender o município**, op.cit., acesso 23 jun, 2006.



A organização dos estados, na Constituição Republicana de 1891, vem assegurar a autonomia dos municípios, num modelo semelhante ao norte-americano. Cria-se, então, a figura do prefeito, desvinculado da Câmara Municipal. Contudo, não foi ainda possível garantir o fim do sistema centralizador e da opressão do coronelismo.<sup>97</sup>

A Revolução de 1930 depõe os que dominaram e usufruíram o poder durante a Primeira República. Com isso, o eixo do poder político é redirecionado. Quatro anos depois, uma nova Constituição redimensiona o municipalismo brasileiro, reconhecendo que apenas o fato de constar na legislação a condição legal do município, é insuficiente para garantir o efetivo gerenciamento de seus problemas. Passa, então a ser garantido aos municípios participação nas rendas, através de tributação própria e da transferência de parte dos impostos lançados pelo estado e União. A partir de então o município passaria a ter condições de assumir suas atribuições com êxito, passando a ter autonomia para eleger, pelo voto direto, seu prefeito e seus vereadores.<sup>98</sup>

Pela primeira vez, uma constituição descia a tais minúcias para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática. Observa-se que, pela sua curta vigência, esses avanços não foram avaliados concretamente. O golpe militar de novembro de 1937, promovido por Getúlio Vargas, impôs um novo regime político ao Brasil, fechando o Congresso Nacional e outorgando uma nova constituição. O chamado Estado Novo, de Vargas, caracterizou-se pela concentração de poderes junto ao executivo, ou seja, na mão de seu instituidor. Abortou a autonomia da autoridade municipal, cassando o poder dos elegerem seus prefeitos, concedendo apenas a possibilidade da eleição direta para vereadores.

---

<sup>97</sup> SILVA, Krieger Gonçalves. **O município na constituição federal de 1988**, op.cit., p. 36.

<sup>98</sup> Ibid., p.38.

Na realidade, o Estado Novo estabeleceu que os municípios teriam funções apenas deliberativas, visto que as atribuições executivas destinavam-se ao prefeito, nomeado pelo governador. As questões tributárias mantiveram-se tal qual a Constituição de 1891.

Com o fim do Estado Novo, os direitos políticos podados pela ditadura são garantidos pela Constituição de 1946. A idéia de autonomia administrativa e financeira dos municípios, cujas diretrizes foram estabelecidas na Constituição de 1934, é retomada. A administração é descentralizada com a divisão de competências e de renda entre União, estados e municípios, não comprometendo a federação nem ferindo a autonomia estadual nem municipal.<sup>99</sup>

Novamente, as normas centralizadoras e o reforço do poder do executivo da União foram retomados na Constituição de 1967 e na emenda constitucional de 1969. Nelas, são mantidos o regime federativo e a autonomia estadual e municipal, porém, muito mais de forma nominativa do que efetiva, sob um regime arbitrário de exceção. Com exceção das capitais e cidades consideradas “de segurança nacional”, foi mantida nos demais municípios a escolha de prefeito e vereadores pelo voto direto. A autonomia nominal dos municípios se manteve também pela possibilidade de baixar decretos e pela arrecadação dos tributos de competência municipal e a aplicação de sua renda no gerenciamento dos serviços públicos locais.<sup>100</sup>

Por sua vez, a Constituição de 1988 consolidou, de forma efetiva, a autonomia dos municípios, ao conferir-lhes a capacidade de auto-organização, pelo reordenamento de suas próprias leis orgânicas, complementadas pelo incremento de sua autonomia financeira. Porém, o mais importante é que o município, nessa

---

<sup>99</sup> Ibid., p.39.

<sup>100</sup> Ibid.,pp. 41-44.

constituição, é reconhecido como ente integrante da federação. Na atual constituição, os municípios estão fortalecidos, sendo reconhecidas suas autonomias política, administrativa e financeira. Os municípios, junto com os estados, o Distrito Federal e a União, têm competências comuns, que, elencadas no artigo 23 da Constituição Federal, demonstram uma gama de assuntos variados e que estão na ordem do dia de nossas atenções, como o combate à poluição, a preservação do meio ambiente, a busca de proporcionar meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, entre outros.<sup>101</sup> Podemos concluir que, ao longo do tempo, sobretudo no período republicano, o município oscilou entre a ampla autonomia e a sujeição à centralização e ao atrelamento ao poder dos estados e da União.

---

<sup>101</sup> **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op.cit., pp. 25-26.

