

ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS, CONDIÇÕES REAIS E DEFASAGENS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DO VALE DO PARAÍBA.

Priscila Ribeiro de Oliveira, Daniel José de Andrade, Cilene Gomes.

Universidade do Vale do Paraíba/Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Avenida Shishima Hifumi, 2911, Urbanova - 12244-000- São José dos Campos-SP, Brasil, priscila.ribeiro56@outlook.com; dan.jose.andrade@gmail.com; cilenegs@univap.br.

Resumo: O objetivo deste trabalho é mostrar o contraste entre a autonomia municipal garantida pela Constituição de 1988 e as condições dos pequenos municípios do Vale do Paraíba, que podem dificultar o real exercício desta autonomia garantida por lei. Para isso, a metodologia adotada incluiu bases bibliográficas e documentais, informações e dados estatísticos do IBGE e recursos técnicos de organização e tratamento estatísticos e de geoprocessamento. O estudo das competências municipais e a caracterização demográfica, sócio econômica e relativa aos planos diretores dos municípios possibilitou uma discussão acerca das defasagens dos mesmos que constituem os desafios a serem enfrentados no contexto de sua organização interna em paralelo à sua participação no planejamento da região metropolitana na qual estão inseridos.

Palavras-chave: Pequenos Municípios, Vale do Paraíba paulista, competências municipais, plano diretor, desenvolvimento regional.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas – Planejamento Urbano e Regional.

Introdução

Desde a criação do município, entendido como unidade político-administrativa, diversos problemas têm dificultado o exercício efetivo de suas atribuições estabelecidas por lei. Segundo Meirelles et al. (1993), desde o período colonial brasileiro, a autonomia municipal era ferida por ideias centralizadoras. Ao longo da história do país, após a proclamação da República, o município ganha mais espaço na estrutura federativa, uma vez que sua presença se tornou necessária como ente intermediador mais próximo da população para conhecer e atender suas necessidades, sobretudo a partir dos anos de 1950, com o intenso crescimento populacional.

A maior importância dos municípios se consolidou com a Constituição Federal de 1988, quando lhes foram outorgadas mais autonomia e responsabilidades. A partir daí, surgiram discussões sobre a Política Urbana brasileira e o planejamento municipal, sobretudo após o ano 2001, quando foi aprovado o Estatuto da Cidade, que regulamenta as novas diretrizes da política urbana, definindo princípios e instrumentos para o desenvolvimento municipal. A discussão ganha destaque com a obrigatoriedade do Plano Diretor, o principal instrumento para regulação do desenvolvimento urbano e territorial, a municípios com mais de 20.000 habitantes e àqueles “pertencentes a aglomerações urbanas, regiões metropolitanas, áreas de interesse turístico ou ambiental, áreas de risco e áreas de impacto de grandes empreendimentos”, conforme o artigo 41 do Estatuto (BRASIL, 2001).

Nesse contexto, um questionamento instigante é quanto à insuficiência do poder autônomo do município para se desenvolver, pelas dificuldades para sua organização. A problemática se agrava no quadro dos pequenos municípios, e no caso do Vale do Paraíba, Gomes e Andrade (2013) apontam suas defasagens sócio territoriais em relação ao desenvolvimento mais dinâmico dos municípios situados nos dois principais eixos da urbanização regional, o eixo Dutra e o litorâneo. Considerando a institucionalização da região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), e a exigência de elaboração de seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), preocupa-nos saber de que dependem os pequenos municípios para exercerem sua autonomia de forma mais efetiva e integrada?

O objetivo desse artigo é discutir a questão do desenvolvimento regional integrado, a partir do apontamento de defasagens e desafios, tendo como base o estudo das atribuições constitucionais dos municípios e das reais condições da população e do território dos pequenos municípios da RMVPLN.



Metodologia

A fim de entender a evolução histórica e as atribuições constitucionais do município, ligadas ao território e ao planejamento, foram selecionadas bibliografias no campo do direito municipal e urbanístico e do planejamento urbano e regional. Além disso, procedemos à consulta da Constituição Federal de 1988 e de outras leis relevantes, sobretudo, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole.

Para caracterizar os pequenos municípios do Vale do Paraíba, outras bibliografias de interesse empírico foram selecionadas para compreender a urbanização e o desenvolvimento regional e os desdobramentos da criação da RMVPLN em 2012. Foram utilizadas também referências sobre os pequenos municípios, além de dados estatísticos e outras informações do IBGE, bem como informações obtidas de Prefeituras Municipais.

Com o objetivo de organizar e processar os dados e informações utilizamos os seguintes *softwares*: Quantum Gis, para o geoprocessamento, Word para edição de texto e Excel para construção de planilhas e gráficos.

Resultados

Meirelles et al. (1993) trata sobre a evolução histórica dos municípios, ressaltando o quão marginalizados eles eram e as conquistas que aos poucos conseguiram. O autor explica o quanto as tendências centralizadoras limitaram a autonomia municipal e os governos mais democráticos a favoreceram. Até a República, a autonomia era restrita e o município destituído de órgãos e corpo técnico adequado para o exercício de suas funções. Na Constituição de 1891, os Estados tornam-se autônomos e deveriam se organizar “de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Mas essa autonomia não se efetivou, pelo centralismo, os mandos e desmandos de seus políticos e a incultura do povo (MEIRELLES ET AL., 1993, p. 32).

Com a revolução de 1930, as ideias democráticas se propagam na opinião pública brasileira e se refletem na Constituição de 1934, que faz valer a autonomia municipal “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços”. Já no Estado Novo, a partir de 1937, a autonomia municipal foi ferida de modo drástico. Não havia espaço para manifestações locais. O governo elegia os prefeitos, mas os seus interesses individuais se sobressaiam sobre os interesses da população (MEIRELLES ET AL., 1993, p. 32-33). No período da Constituição de 1946, houve distribuição mais equitativa de poderes e descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-membros e os Municípios. As rendas públicas eram discriminadas segundo destino certo. O sistema eleitoral do País integrou-se aos municípios e a autonomia política lhes foi assegurada, de modo a poder estabelecer impostos, eleger governantes e determinar planos de governo. O município também receberia parte de alguns tributos estaduais e federais (MEIRELLES ET AL., 1933, p. 34).

No entanto, na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969, período em que o poder central se reforça, durante a Ditadura Militar, as restrições à autonomia estadual e municipal foram grandes. Os atos institucionais e as emendas constitucionais, que seguiram à Constituição, limitaram as franquias municipais nos planos político, administrativo e financeiro. A Constituição exigiu nomeações obrigatórias em territórios de interesse da segurança nacional, as intervenções aumentaram e a fiscalização financeira e orçamentária foi imposta (MEIRELLES ET AL., 1993).

Só com a Constituição de 1988 é que o Município passa a ser reconhecido e legitimado como um ente da Federação, uma peça fundamental no meio político-administrativo. Meirelles et al. (1993) ressalta a autonomia outorgada pela atual Constituição aos municípios em suas três instâncias de poder político, administrativo e financeiro. No artigo 30 da Carta Magna, ficam estabelecidas as atribuições municipais, que atestam sua independência: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de

2006) e VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 também estabeleceu que cabe aos estados-membros da Federação a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Meirelles et al. (1993) explica que a instituição de regiões metropolitanas tem um caráter meramente administrativo, não constituindo uma unidade política da Federação, sendo apenas uma unidade territorial delimitada para fins de um planejamento integrado entre estado, municípios e outros agentes regionais.

Mais adiante, em 10 de julho de 2001 foi instituída a lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo “Política urbana” (Artigos 182 e 183) da atual Constituição. Essa lei elaborou alguns requisitos e parâmetros que as municipalidades devem atender para promover a função social da cidade e da propriedade e, mesmo, o desenvolvimento municipal e urbano. A exigência mais relevante é a elaboração de Planos Diretores, que passou a ser obrigatória a diferentes cidades como já especificado na introdução.

Em contextos de rápida urbanização e necessário controle da expansão urbana, o Plano Diretor tornou-se o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, Artigo 39 e 40), a ser elaborado tendo em vista o prazo de 10 anos e revisões sucessivas. Por meio dele, busca-se estabelecer diretrizes e estratégias de planejamento para o ordenamento territorial e expansão urbana dos municípios, bem como instrumentos para o alcance efetivo do desenvolvimento econômico e social e a organização do território.

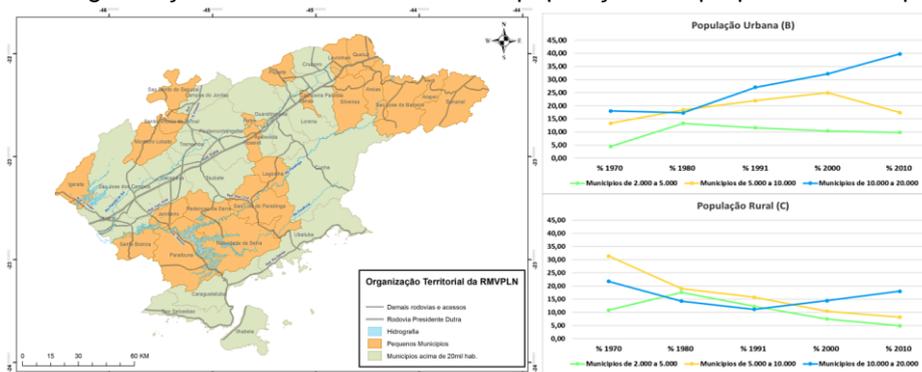
Mais recentemente, em razão da proliferação de regiões metropolitanas instituídas em todo país, dada por interesses políticos e na adesão a programas especiais e obtenção de verbas federais, aprova-se em 2015, o Estatuto da Metrópole, lei 13.089 (BRASIL, 2015) que estabelece diretrizes e normas para “o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas”, a elaboração do PDUI, a governança interfederativa, a participação da sociedade etc.

Em razão dessa evolução do município no quadro das constituições nacionais, se o município é reconhecido como ente federativo autônomo, sua autonomia torna-se relativizada no contexto das novas exigências do planejamento de regiões metropolitanas.

A realidade dos Pequenos Municípios da RMVPLN

A localização dos pequenos municípios da RMVPLN, aqui considerados, com população igual ou menor que 20 mil habitantes, pode ser visualizada na figura 1(A), que também representa a organização do território regional, dada pelo sistema viário e hidrográfico. Nota-se que a maioria deles situa-se a maior distância do eixo da rodovia Presidente Dutra do que os municípios mais desenvolvidos, em seus arredores. Andrade (2019) mostra o quanto o desenvolvimento econômico, social e urbano da região se concentra ao longo da via Dutra. Na visão de Muller (1969), o distanciamento do eixo Dutra prejudicou o desenvolvimento dos pequenos municípios.

Figura 1 – Organização Territorial da RMVPLN e população dos pequenos municípios, 2010.



Fonte: IBGE, 2010; CEIVAP, 2019; DNIT, 2013. Elaborado pelos autores.

Analisando o crescimento da população total dos 22 pequenos municípios em estudo, constata-se que seu crescimento foi pequeno de 1980 a 1990 (8%), aumentando para 22% de 1991 a 2000, e reduzindo novamente de 2000 até 2010 para um crescimento de 6%. Observando ainda a figura 1, nos gráficos da evolução da população urbana (B) e rural (C) dos pequenos municípios, nota-se que até por volta dos anos de 1980, a população rural era maior que a população urbana, e que, depois, houve crescimento de habitantes urbanos e grande diminuição da população rural. Depois da década de 80, houve uma queda exponencial do número de habitantes rurais, salvo no caso dos municípios de 10 a 20 mil cidadãos, onde houve redução de habitantes, mas que por volta dos anos 1991, apresenta um crescente aumento de habitantes rurais.

No que se refere às pessoas ocupadas segundo os setores de atividade, em 2010, nota-se no gráfico 1, que a maior parte da população das pequenas cidades se dedicava a atividades do meio urbano, especificamente na área de serviços, com elevados percentuais de ocupados. As outras atividades apresentam certa equidade entre si, à exceção dos ocupados no setor agropecuário dos municípios com até 5.000 habitantes, que se apresentam de modo expressivo em relação aos demais.

Gráfico 1 – Pessoas ocupadas segundo os setores de atividade, 2010.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010. Elaborado pelos autores.

Quanto à renda da população, no gráfico 2, é perceptível que grande parcela da população residente nos pequenos municípios vive “sem rendimentos” e com renda “Até 1 SL” e “Mais de 1 a 3 SL”. Este fato parece retratar a carência da população destes municípios, embora deva-se considerar que o elevado número de pessoas “sem rendimentos” pode resultar da inclusão, na contagem, de pessoas a partir de 10 anos, ou seja, também levando em conta as crianças que provavelmente não trabalham ou nem estão procurando emprego.

Gráfico 2 – Rendimentos mensais das pessoas com 10 anos ou mais de idade.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010. Elaborado pelos autores.

Na tabela 1, referente à escolaridade dos habitantes dos pequenos municípios do Vale do Paraíba, nota-se o alto percentual de pessoas “sem instrução e fundamental incompleto”, o que é outra variável representativa da carência das populações. É notório que muito poucos indivíduos conseguiram completar as etapas do ensino básico obrigatório no Brasil, o Fundamental e o Médio. A situação dos municípios com população entre 10 e 20 mil habitantes apresenta-se um pouco melhor em relação aos municípios menores.

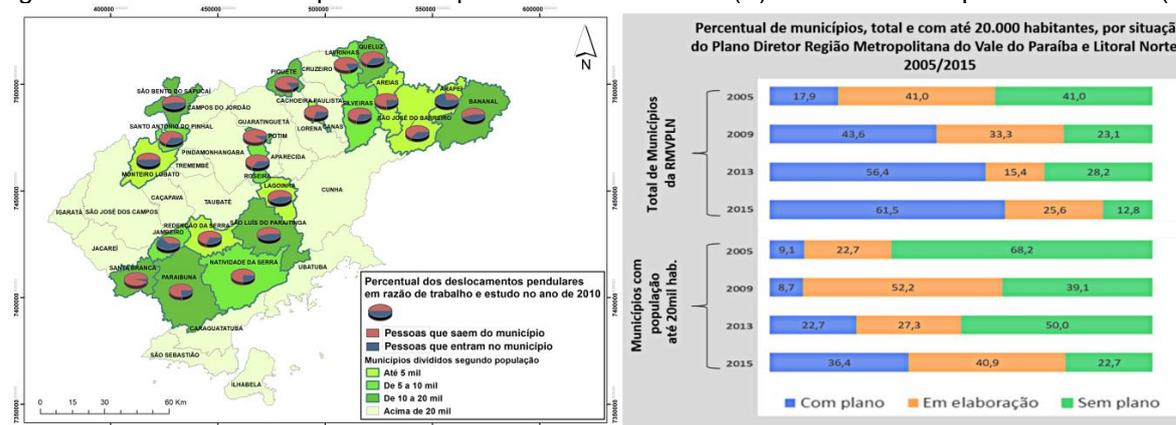
Tabela 1: Pessoas acima de 10 anos de idade e nível de instrução nos pequenos municípios da RMVPLN.

Classificação dos municípios por total de população	Sem instrução e fundamental incompleto	Fundamental completo e médio incompleto	Médio Completo e Superior Incompleto	Superior completo	Não determinado	Total
Até 5 mil	59,08	16,89	19,40	4,47	0,17	100,00
De 5 a 10 mil	55,75	17,26	21,65	4,94	0,39	100,00
De 10 a 20 mil	52,03	18,31	23,78	5,52	0,36	100,00

Fonte: IBGE. Censo demográfico, 2010.

Na figura 2A, que traz o percentual de pessoas que se deslocam diariamente de seus municípios por razão de trabalho e estudo, nota-se que saem mais pessoas dos pequenos municípios (no gráfico de pizza em vermelho) do que entram (em azul), salvo em duas exceções, Jambeiro e Arapeí, que apresentam maior número de cidadãos que aí entram para trabalhar ou estudar do que daí saem.

Figura 2 – Deslocamentos pendulares para estudo e trabalho (A) e existência de planos diretores (B).



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010 e Perfil dos Municípios Brasileiros, 2005, 2009, 2013, 2015. Elaborado pelos autores.

Por fim, a mesma figura 2, também mostra a situação dos pequenos municípios do Vale do Paraíba, de 2005 a 2015, quanto à existência de plano diretor (Figura 2B), instrumento obrigatório para municípios integrantes de regiões metropolitanas. Observa-se, no gráfico, que no total dos pequenos municípios da região (até 20 mil habitantes), os mesmos apresentam-se relativamente em defasagem, pois a situação em dez anos até 2015, quando apenas 22,7% do total de pequenos municípios não tinham elaborado seus planos diretores.

Discussão

Embora os municípios tenham a liberdade garantida pela lei de 1988 para executar tudo que seja do interesse local, algumas defasagens impedem o exercício completo de sua autonomia. Em visita realizada em três pequenos municípios, foi perceptível a insuficiência ou falta de um corpo técnico para realização de diferentes atividades, quando se constatou a prática de multitarefas por alguns poucos funcionários das secretarias existentes. Os impasses em que se encontram as municipalidades impedem o exercício de sua autonomia incluem, ainda, a falta de recursos, o desconhecimento de fontes de financiamento ou, mesmo, a inabilidade para obtê-los.

Entende-se que, junto a essas dificuldades, deve-se acrescentar as defasagens históricas estabelecidas pela localização dos pequenos municípios distantes do Eixo Dutra, que sempre foi uma localização estratégica na região, para onde políticas foram direcionadas e investimentos crescentes foram realizados, acarretando grande discrepância em relação às pequenas municipalidades, embora também existam pequenos municípios ao longo do eixo Dutra (ver figura 1).



Os baixos níveis de instrução e renda são outras evidências das condições deficitárias dos pequenos municípios. O novo ritmo da urbanização constatado, a partir da década de 1980, também parece indicar a dificuldade de habitantes viverem e permanecerem em meio rural. Tais indicadores estão associados. Como regra geral, sem instrução, não se pode obter uma renda mais alta, e assim, as oportunidades de estudo e trabalho encontradas nas pequenas cidades não têm como se multiplicar, diversificar e qualificar.

Esta insuficiência, acarreta os deslocamentos pendulares de parte da população em busca de trabalho e estudo em outros municípios. O mapa da pendularidade (Figura2) mostra maior número de pessoas que deixam os pequenos municípios em relação aos que neles entram. As exceções a essa regra apontam para situações específicas, como é o caso de Jambeiro, que muito bem localizado nas proximidades de São José dos Campos, passa a atrair indústrias, pessoas e investimentos, ampliando sua estrutura urbana.

Por fim, pode-se perceber que muitos municípios ainda não têm o plano diretor elaborado, o que colabora ainda mais para a fragilidade dos pequenos municípios, uma vez que não demonstram ter condições políticas, técnicas e financeiras para cumprir sua atribuição constitucional de promover o ordenamento territorial e o controle do uso e ocupação do solo. Além disso, os pequenos municípios podem não estar ocupando seu espaço nas reuniões do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, por desconhecimento ou outros motivos e, assim, perdendo oportunidades de exposição de suas dificuldades e demandas e de se aliarem a outros municípios ou às outras instâncias do poder público para o fortalecimento político e realizações conjuntas.

Isolados e sem a devida atenção do poder público estadual e federal, dificilmente terão condições de se desenvolver de modo autônomo, substantivo e continuado.

Conclusão

Embora a autonomia do município seja garantida por lei, os pequenos municípios se encontram frágeis diante de suas condições insuficientes para, de fato, exercê-la. Além disso, essa autonomia assegurada por lei torna-se relativa no contexto do planejamento metropolitano, quando os interesses regionais podem, em certas situações, prevalecer sobre os locais. Levando em conta o princípio da cooperação interfederativa enunciado no Estatuto da Metrópole e, mesmo, os potenciais colaborativos que podem advir com a participação social, nesses aspectos talvez residam a possibilidade de emergir novas forças de superação das defasagens dos pequenos municípios.

Referências

ANDRADE, Daniel José. **A Rodovia Presidente Dutra como elemento estruturador e desarticulador da urbanização do Vale do Paraíba**. 2019. 268 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Lei n 10.257 de 10 de Julho de 2001. Institui o Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso: 16 de junho. 2015.

BRASIL. Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso: 16 de out. 2015.

GOMES, C; ANDRADE, D. Problemas e questões do desenvolvimento das pequenas e médias cidades na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Trabalho apresentado no II Seminário Nacional sobre População, Espaço e Ambiente, INPE, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes; MONTEIRO, Izabel Camargo Lopes; MONTEIRO, Yara Darcy Police. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MÜLLER, N. L. **O fato urbano da Bacia do Rio Paraíba**: Estado de São Paulo. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1969.