



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA – CAMPUS I  
**COLEGIADO DO CURSO DE URBANISMO**

LUÍS ALBERTO DE ALMEIDA PACHECO

**EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA OFERTA DE  
SERVIÇOS PÚBLICOS À POPULAÇÃO DA ILHA DE ITAPARICA**

Salvador  
2004

**LUÍS ALBERTO DE ALMEIDA PACHECO**

**EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA OFERTA DE  
SERVIÇOS PÚBLICOS À POPULAÇÃO DA ILHA DE ITAPARICA**

Trabalho monográfico apresentado na disciplina  
Seminário Monográfico como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel em Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Cristóvão de Cássio da  
Trindade de Brito

Salvador  
2004



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA – CAMPUS I  
**COLEGIADO DO CURSO DE URBANISMO**

**LUÍS ALBERTO DE ALMEIDA PACHECO**

**EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA OFERTA DE  
SERVIÇOS PÚBLICOS À POPULAÇÃO DA ILHA DE ITAPARICA**

Monografia para obtenção do grau de Bacharel em Urbanismo.

Salvador, de de .

Banca Examinadora:

---

**Cristóvão de Cássio da Trindade de Brito** (Professor Orientador)

Doutor em Geografia  
Universidade do Estado da Bahia

---

**Jânio Roque Barros de Castro**

Mestre em Geografia  
Universidade do Estado da Bahia

---

**Lorisa Maria Pinto Azevedo**

Mestre em Geografia  
Universidade Católica do Salvador

Aos meus pais, Alberto de Souza Pacheco e Nilda de Almeida Pacheco, que muito se empenharam em garantir a mim e a meus irmãos uma boa educação e formação.

À minha namorada, Mirella Figueira Canguçu, pelo amor e dedicação.

Ao meu irmão e minhas irmãs, pelo carinho e companheirismo.

Aos meus verdadeiros AMIGOS.

DEDICO.

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho só foi possível graças à colaboração das seguintes pessoas, a quem dedico os meus sinceros agradecimentos:

Sou grato primeiramente ao meu grande professor e orientador Cristóvão de Cássio da Trindade de Brito por sua dedicação, paciência e estímulo.

Ao professor Jânio Roque Barros de Castro e à professora Lorisa Maria Pinto Azevedo, membros da banca examinadora, pelas críticas e sugestões que muito ajudaram no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço também à minha querida namorada Mirella Figueira Canguçu, pela grande ajuda na correção, organização e formatação deste trabalho.

Agradeço a todas as pessoas que disponibilizaram esforços para a concretização deste trabalho, e que, se por qualquer falha minha, não tiverem sido lembradas, ficam desde já as minhas sinceras e humildes desculpas.

## RESUMO

A presente monografia procurou discutir o processo que levou à emancipação dos municípios de Itaparica e Vera Cruz, localizados na Ilha de Itaparica, identificando os principais fatores que levaram à separação desses municípios em 1962. Com esse estudo buscou-se analisar o papel dessas emancipações no aumento da oferta de serviços urbanos à população da Ilha de Itaparica, pois, como em muitos casos de emancipação, uma das principais razões alegadas pela população dos distritos que lutam por autonomia política e administrativa é a busca pela melhoria de suas condições de vida. Portanto, esta pesquisa surgiu com a proposta de verificar como esses novos municípios vêm atendendo às demandas sociais e também infra-estruturais de suas comunidades, buscando relacionar esse processo de emancipação com a urbanização local, por meio da oferta de equipamentos de uso coletivo a exemplo dos sistemas de educação e saúde, utilizados como indicadores do nível de desenvolvimento urbano local. Após a realização de uma análise comparativa da oferta desses serviços no período anterior e posterior às emancipações, revelou-se, no caso em estudo, uma estreita ligação entre emancipação e urbanização, sendo comprovado, também, que certos aspectos externos às duas municipalidades, como o processo de metropolização exercido por Salvador sobre a Ilha, o desenvolvimento do turismo na Bahia e a implantação do sistema Ferry-Boat, foram fundamentais para o crescimento da oferta desses serviços.

**Palavras-chave:** emancipação; espaço urbano; serviços públicos; Itaparica; urbanização; Vera Cruz.

**SUMÁRIO**

<b>LISTA DE TABELAS</b>	<b>vii</b>
<b>LISTA DE MAPAS</b>	<b>vii</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b>	<b>vii</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>01</b>
<b>2. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL E A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS</b>	<b>09</b>
2.1 O conceito de cidade e município no Brasil	12
2.2 O município na Constituição Federal de 1946	14
2.3 O município no período dos governos militares	16
2.4 O município na Constituição de 1988	18
2.5 O município brasileiro na atualidade	20
2.6 Razões para o processo de emancipação municipal	22
2.7 As fontes de recursos municipais	26
<b>3. O ANTIGO MUNICÍPIO DE ITAPARICA E O PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO</b>	<b>29</b>
3.1 Infra-estrutura urbana e social em Itaparica antes da emancipação municipal	41
3.2 A subdivisão do antigo município de Itaparica	43
3.2.1 A origem do processo de desmembramento de Itaparica	45
3.2.2 Razões para o desmembramento e surgimento de novos municípios na Ilha de Itaparica	51
3.2.3 Condições para uma existência economicamente auto-sustentada	57
<b>4. A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA ILHA DE ITAPARICA APÓS AS EMANCIPAÇÕES DE 1962</b>	<b>60</b>
4.1 Mudanças econômicas e a redefinição do papel da Ilha de Itaparica	62
4.2 População	70
4.3 Infra-estrutura urbana e social	72
4.4 Oferta de equipamentos de saúde e educação nos municípios de Itaparica e Vera Cruz	76
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>90</b>
<b>6. REFERÊNCIAS</b>	<b>92</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Quantidade de municípios por região – 1940/2000	01
Tabela 1.2 – Quantidade de municípios por estado, criados de 1988 a 2000	02
Tabela 1.3 – Evolução político-administrativa na Bahia – 1534 a 2000	04
Tabela 2.1 – Quantidade de municípios no Brasil – 1940 a 2000	19
Tabela 3.1 – Indicadores demográficos do município de Itaparica – 1950	31
Tabela 3.2 – Indicadores demográficos do município de Itaparica – 1960	32
Tabela 3.3 – Receita arrecadada no município de Itaparica de 1954 a 1958	40
Tabela 3.4 – Receita, despesas e saldo financeiro – Itaparica, 1954 a 1958	40
Tabela 3.5 – População residente e superfície – Itaparica, 1940	58
Tabela 4.1 – Receitas segundo suas fontes – Vera Cruz, 1973/74/75	67
Tabela 4.2 – Receitas segundo suas fontes – Itaparica, 1973/74/75	67
Tabela 4.3 – Receitas arrecadas no município de Vera Cruz – 1973/74/75	68
Tabela 4.4 – Despesas realizadas no município de Vera Cruz – 1973/74/75	69
Tabela 4.5 – Receitas arrecadas no município de Itaparica – 1973/74/75	69
Tabela 4.6 – Despesas realizadas no município de Itaparica – 1973/74/75	69
Tabela 4.7 – Taxa de crescimento geométrico médio anual dos municípios da RMS	70
Tabela 4.8 – População residente em Itaparica e Vera Cruz – 1940/2000	71
Tabela 4.9 – Distribuição de salas de aula no município de Vera Cruz em 1976	78
Tabela 4.10 – Estabelecimentos de ensino em Vera Cruz – 1992	81
Tabela 4.11 – Estabelecimentos de ensino em Itaparica – 1992	81
Tabela 4.12 – Estabelecimentos de saúde em Itaparica – 1980/2000	85
Tabela 4.13 – Estabelecimentos de saúde em Vera Cruz – 1980/2000	85
Tabela 4.14 – Estabelecimentos de saúde em Vera Cruz – 1992	87
Tabela 4.15 – Estabelecimentos de saúde em Itaparica – 1992	87
Tabela 4.16 – Taxa de mortalidade infantil na Ilha de Itaparica entre 1989 e 1998	89

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Divisão político-administrativa municipal – 1940 a 1990	08
Mapa 2 - O município de Itaparica em 1956	30
Mapa 3 – A Ilha de Itaparica e seus dois municípios	74

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de analfabetismo na Ilha de Itaparica	82
--	----

## 1. INTRODUÇÃO

A criação de municípios no Brasil sempre ocorreu com certa frequência ao longo de sua história política e administrativa, não sendo, portanto, um fenômeno novo. Contudo, no último meio século registrou-se um aumento considerável no número de emancipações municipais, apresentando um ritmo mais acelerado que o de períodos anteriores. Segundo dados do IBGE, o número de municípios brasileiros que até 1950 era de 1.889, passou, em 2003, para 5.561, ou seja, somente em cinco décadas sua quantidade quase triplicou.

Tabela 1.1 – Quantidade de municípios por região – 1940/2000

Regiões	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Norte	88	99	120	143	153	298	449
Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509	1791
Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432	1668
Sul	181	224	414	717	719	873	1189
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	463
Total	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5560

Fonte: Tomio, 2002.

No entanto, ainda que esse processo tenha ocorrido de forma generalizada em quase todo o país, sua frequência durante um mesmo período nunca foi a mesma em todas as regiões, assumindo proporções mais acentuadas em alguns estados da federação do que em outros. Tomio (2002) demonstra que em estados como Amapá e Tocantins entre os anos de 1988 e 2000 houve um aumento de respectivamente 220% e 2.217%, no número de municípios, enquanto que em outros como Amazonas e Sergipe, esse crescimento foi de apenas 5% e 1% respectivamente.

Tabela 1.2 – Quantidade de municípios por estado, criados de 1988 a 2000

Estados	Municípios		Incremento	
	1988	2000	Total	%
RS	244	497	253	104%
TO	6	139	133	2.217%
MG	722	853	131	18%
PI	116	222	106	91%
SC	199	293	94	47%
PR	311	399	88	28%
MA	132	217	85	64%
SP	572	645	73	13%
GO	181	246	65	36%
MT	82	139	57	70%
PA	87	143	56	64%
PB	171	223	52	30%
BA	367	417	50	14%
RO	18	52	34	189%
CE	152	184	32	21%
RJ	66	92	26	39%
ES	58	78	20	34%
PE	167	184	17	10%
RN	151	167	16	11%
MS	65	77	12	18%
AP	5	16	11	220%
AC	12	22	10	83%
RR	8	15	7	88%
AL	96	102	6	6%
AM	59	62	3	5%
SE	74	75	1	1%
<b>Total</b>	<b>4121</b>	<b>5559</b>	<b>1438</b>	<b>35%</b>

Fonte: Organizado pelo autor com base em: Tomio, 2002.

Esse mesmo autor afirma que, proporcionalmente, o maior número de emancipações ocorreu, principalmente, em estados das regiões Norte e Centro-Oeste, todavia, em termos numéricos, as emancipações nessas regiões não são tão relevantes. Este aumento se deve ao fato desses estados apresentarem pequeno número de municípios na década de 1980, além de se localizarem em regiões ainda com grandes vazios demográficos (regiões de expansão da fronteira agrícola) e contar com vários municípios de dimensões comparáveis à de muitos países. Um exemplo representativo na região Norte é o estado do Tocantins. Criado em 1988, com apenas

seis municípios, passou a contar no ano 2000 com 133 novas unidades (total de 139 municípios), resultando no aumento anteriormente mencionado de 2.217%.

Durante este período, o estado que mais expandiu sua malha municipal foi o Rio Grande do Sul. Com 244 municípios em 1988, esse estado passou a contar, em 2000, com 497 novas unidades, um aumento de 104%. Em vista disso, esse estado juntamente com outros das regiões Sul e Sudeste, são constantemente alvos de estudos, existindo uma vasta bibliografia relativa ao tema das emancipações. Mas, se nessas regiões a quantidade desses estudos pode ser considerada satisfatória, o mesmo não pode ser dito sobre o restante do país, onde as pesquisas ainda são insuficientes, carecendo de um maior aprofundamento para explicar a ocorrência desse fenômeno em seus respectivos estados.

Esses estudos, além de buscar as causas para o fenômeno das emancipações, procuram analisar as implicações geradas na vida dos municípios afetados e, em suas respectivas populações. Scussel (1998, p.112) diz que, “aparentemente uma questão político-administrativa apenas, a criação de um novo município acarreta não somente uma transformação em nível da gestão local, mas uma série de implicações de caráter político, econômico, sócio-cultural”.

Muitas são as situações que influenciam na municipalização. Para uma melhor compreensão do processo emancipatório é preciso entender as especificidades locais, pois não existe uma explicação única para este fenômeno, havendo diversos fatores de ordem econômica, política e administrativa condicionando essa situação.

Nesse sentido, Brito (2004) identificou na Bahia, especificamente na região do Recôncavo, condições econômicas favoráveis à emancipação de diversos distritos, especialmente na zona canavieira, devido à existência de uma população

relativamente numerosa nas sedes dos distritos, bem como à existência e exploração de atividades econômicas importantes, a exemplo de fazendas de cana-de-açúcar, usinas de açúcar, comércio estruturado, entre outros. Esses fatores possibilitaram o desmembramento, a partir de 1961, de cinco novas unidades no antigo município de Santo Amaro, devido principalmente ao interesse de grupos políticos locais, que mobilizaram as populações das áreas interessadas, buscando a emancipação dos seus respectivos distritos.

Tabela 1.3 – Evolução político-administrativa na Bahia – 1534 a 2000

Anos	Municípios	
	Criados	Existentes
1534 a 1827	41	41
1828 a 1889	63	104
1890 a 1940	62	164
1941 a 1950	1	165
1951 a 1960	41	206
1961 a 1970	130	336
1971 a 1980	-	336
1981 a 1990	79	415
1991 a 2000	2	417

Fonte: SEI, 2001.

Ainda no Recôncavo, diversos outros desmembramentos ocorreram, principalmente, naqueles municípios onde a exploração de petróleo e gás natural estava presente. Após a descoberta desses recursos, muitos distritos conseguiram sua autonomia política e administrativa, havendo, posteriormente, um aumento na concentração de população nestes locais, que foi atraída pela oportunidade de emprego e renda possibilitada pela atividade industrial alavancada pela exploração de petróleo. Nessa região como um todo, ocorreu entre os anos de 1960 e 2000 um aumento considerável no número de municípios, passando de 27 para 45 municípios (BRITO, 2004).

Ocorre, portanto, nesse contexto, a divisão do antigo município de Itaparica, surgindo duas novas unidades – Salinas da Margarida e Vera Cruz –, além do município de mesmo nome, constituído por sua área remanescente. O processo emancipatório teve início no ano de 1947, mas só foi concluído em 1962, pois apesar do apoio de diversos deputados municipalistas, o processo não logrou êxito devido à oposição de diversos membros do legislativo estadual que, entre outros motivos consideravam uma perda desnecessária para o município de Itaparica. Somente no início da década de 1960, com o incremento dado às receitas municipais, é que foi possível reunir uma quantidade suficiente de apoios favoráveis a esse projeto.

Ante o exposto, a presente pesquisa procurou responder à seguinte questão: até que ponto a fragmentação político-administrativa do antigo município de Itaparica contribuiu para a urbanização local, com o aumento da oferta de serviços públicos para a população dos municípios da Ilha, Itaparica e Vera Cruz?

Desse modo, este estudo surgiu com o intuito de identificar as causas que contribuíram para a divisão do município de Itaparica em três unidades independentes, analisando os aspectos históricos, econômicos, sociais, políticos e jurídicos envolvidos na questão e, posteriormente, analisar o papel dos desmembramentos na oferta dos serviços públicos de saúde e educação, com base na análise comparativa da situação destes serviços antes e após as emancipações.

A importância da realização desta pesquisa decorre do fato das emancipações municipais serem um assunto bastante atual e ainda existirem poucos estudos relativos a esse tema no Brasil. Além disso, ainda hoje há uma polêmica muito grande em torno do assunto, não existindo um consenso nos meios técnico, acadêmico, político e na imprensa em relação às implicações sociais, políticas, econômicas e administrativas do processo de emancipação municipal.

Existem argumentos que justificam os posicionamentos contrários e a favor desse tema. No entanto, este trabalho procura não tomar partido de nenhuma das duas posições, pois acredita que o processo de emancipação municipal, em si, não possui qualquer aspecto positivo ou negativo, a não ser que este seja discutido em seu contexto local e regional, pois cada caso tem suas particularidades. Portanto, esta monografia procura abordar os aspectos relativos à urbanização dos dois municípios em estudo, e se, algo mais for atingido ao final deste trabalho, a energia e esforço empregados encontram-se plenamente justificados.

Esta pesquisa será realizada dentro dos limites políticos e administrativos dos atuais municípios de Itaparica e Vera Cruz, criados a partir da fragmentação do antigo município de Itaparica e que hoje integram a ilha de mesma denominação. Portanto, não será objeto de análise nesta pesquisa, o antigo distrito de Salinas da Margarida, localizado no continente, que deu origem ao município de mesmo nome.

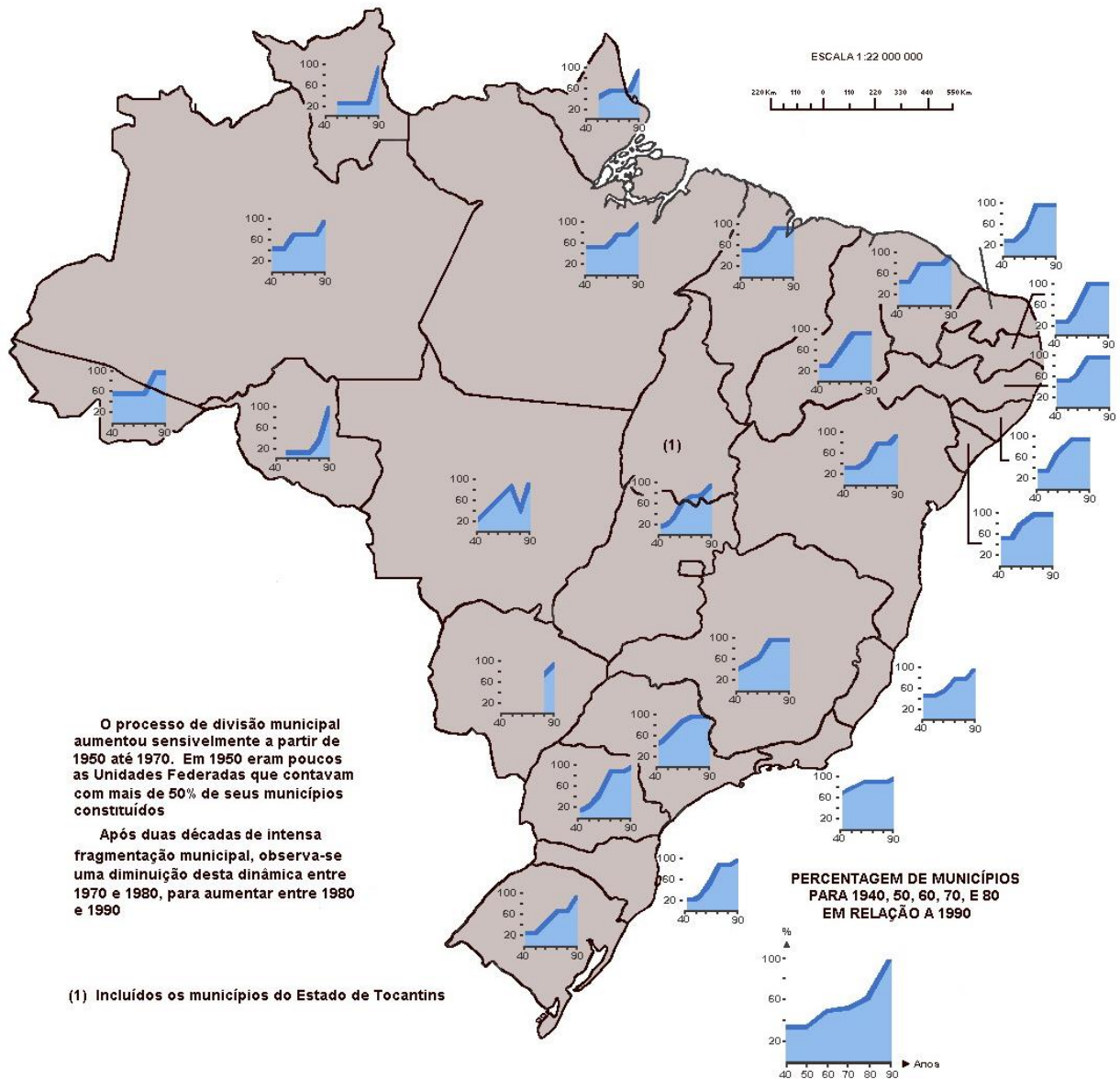
Os motivos que levaram à delimitação do estudo apenas aos municípios da Ilha de Itaparica se devem às nítidas semelhanças existentes entre eles, justificando sua análise conjunta, pois, apesar da parte insular do antigo município de Itaparica ter sido dividida em duas administrações politicamente autônomas, nunca teve sua unidade completamente destruída, visto que seus municípios ainda hoje possuem mais características em comum do que diferenças. O mesmo não pode ser observado em relação ao município de Salinas da Margarida, onde as diferenças foram se acumulando com o decorrer dos anos. O fato que contribuiu para que as diferenças entre a parte insular e a continental se acentuassem, foi a integração dos dois municípios da Ilha à Região Metropolitana de Salvador (RMS), passando a sofrer uma maior influência da metropolização exercida por Salvador e sendo incluídos no circuito de turismo nacional e internacional.

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a do estudo de caso, em que se analisou a oferta dos serviços públicos de responsabilidade do governo municipal, nos municípios em questão, relacionando o intenso processo de divisão política e administrativa que ocorreu no Brasil a partir da década de 60 com o fornecimento desses serviços à população local.

Para a realização deste trabalho foi levantada e analisada a literatura disponível sobre o tema das emancipações municipais no Brasil e, em seguida, observou-se a distribuição espacial dos equipamentos de saúde e educação, nos municípios da Ilha de Itaparica. Com isso buscou-se, através de uma análise comparativa da distribuição espacial e quantitativa desses equipamentos antes e após as emancipações, em 1962, verificar como esses novos municípios vêm atendendo aos anseios de suas populações quanto à satisfação de suas necessidades educacionais e de saúde.

Quanto à coleta de informações sobre a população da Ilha, sua economia, infra-estrutura, serviços de saúde e educação, entre outros, procurou-se utilizar dados de fontes oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e das prefeituras de Itaparica e Vera Cruz, mas quando isso não foi possível, algumas informações foram extraídas de publicações de órgãos estaduais de pesquisa e planejamento como a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) e da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). No entanto, alguns dados sobre os serviços de saúde e educação, deixaram de ser apresentados, devido à dificuldade de encontrar informações detalhadas sobre esses serviços nos dois municípios da Ilha, além do problema de comparar determinados dados devido à diferença de metodologia utilizada em cada documento pesquisado.

Mapa 1 – Divisão político-administrativa municipal – 1940 a 1990



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Departamento de Geografia, Anuário Estatístico do Brasil – 1993.  
Elaborado no Departamento de Geografia – DGC – IBGE – 1990.

## 2. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL E A CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS

Analisando a evolução da malha municipal brasileira, em diferentes períodos de sua história, pode-se observar que existe uma relação direta entre o regime político vigente e o ritmo de criação de novas unidades de poder local.

Nas últimas décadas, a intensa criação e instalação de novos municípios fizeram parte de um processo mais amplo de descentralização política e administrativa na qual ocorreu a transferência de atribuições e delegação de poderes a outros membros da federação (estados e municípios).

Segundo Lubambo (2002), desde meados da década de 80, o Brasil vem seguindo essa tendência no sentido da descentralização do Estado, sendo essa uma questão bastante discutida mundialmente, como evidencia o relatório do Banco Mundial.

Os países pelo mundo a fora tem iniciado reformas dirigidas à integração de suas economias ao mercado global e à devolução do poder centralizado aos governos locais... Os exemplos diferem, tanto porque o tipo e a extensão das reformas de que cada país precisa variam largamente, quanto porque cada conjunto de reformas tem sido implementado em contextos econômicos e políticos variados (WORLD BANK, 1999, p. 157, *apud* LUBAMBO, 2002).

Como pode ser visto, apesar dessa ser uma tendência de âmbito mundial, não pode ser considerada um processo homogêneo, pois em cada região envolvida o contexto político-institucional e econômico, em que estão inseridos seus diversos países, torna-se um fator decisivo para o sucesso ou o fracasso das reformas.

Segundo Gomes e Mac Dowell (2000, p. 10), esse processo de descentralização, em seu sentido mais amplo, “[...] envolve a redistribuição de poder – e, portanto, de prerrogativas, recursos e responsabilidades – do governo para a sociedade civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário”.

No Brasil, um aspecto peculiar da descentralização política pós-governo militar foi a recuperação das bases do Estado federativo brasileiro, através da adoção de eleições diretas para todos os níveis de governo e a expansão da autoridade política dos governadores e das Assembléias Legislativas, bem como dos prefeitos. Pode-se dizer que essas características políticas de redemocratização motivaram a intensidade de criação de novos municípios no país.

O Brasil adotou, a partir da proclamação da República, em contraposição ao modelo centralizador imperial, o sistema federativo como regime, que é a reunião de entes que possuem certa independência governamental e compartilham o poder político e as atribuições entre si e com a União, que é o representante político deles. Isso ocasionou um avanço na força dos poderes regionais sobre o poder centralizado.

Inicialmente, no Brasil como em muitas outras nações, os entes integrativos das federações eram apenas os estados-federados ou estados-membros, sendo os municípios considerados como mera divisão política e unidade administrativa, estando a todo tempo sujeitos ao controle dos governos estaduais; porém existe certa singularidade na atual federação brasileira.

Na Constituição Federal de 1946, o legislador preocupou-se em fortalecer os municípios principalmente através do repasse de certo aporte financeiro a eles, mas foi com a Constituição Federal de 1988 que os municípios foram oficialmente declarados entidades federadas, ou seja, componentes da federação, com autonomia política, administrativa e financeira, ao lado dos estados e do Distrito Federal. Isso implicou um aumento na oferta de recursos financeiros postos a sua disposição, além de uma maior capacidade dos seus governantes em gerir seus assuntos internos sem a interferência de instâncias superiores. Segundo Tomio (2002, p. 62) “Esta situação é extremamente peculiar, não sendo identificável em outros países com organização federativa”.

O Federalismo já imputa ao Estado determinada descentralização na forma de organização e administração do governo, o que foi majorado pelas características particulares do Brasil descritas acima, fazendo com que os municípios brasileiros sejam considerados uma das unidades de governo local mais autônoma do mundo (MELLO e RESTON, 1990 *apud* CIGOLINI, 1999).

[...] a relação entre a esfera federal e as subnacionais mudou com a nova correlação de forças promovida pela redemocratização e pela descentralização. A gestão pública apresenta hoje um caráter difuso, gerador de fragmentação de poder, em que os atores locais têm espaço próprio para desempenhar sua capacidade de influenciar nas políticas públicas (LUBAMBO, 2002).

Percebe-se, assim, que foi proporcionado um maior dinamismo nas relações e negociações entre o governo municipal e o federal, já que não mais seria necessária a interferência estadual, como anteriormente ocorria. No entanto, essa mesma autora, diz que, apesar de existir atualmente a idéia de que a descentralização política é condição básica para o fortalecimento do processo democrático e para a efetivação de políticas públicas, nada pode garantir que os recursos financeiros postos à disposição de estados e municípios serão aplicados com mais eficiência e seu controle feito de forma mais transparente.

A descentralização política possibilitou o surgimento de uma situação política favorável à criação de novos municípios derivados da emancipação de antigos distritos. Isso pode ser observado pela maior parte das emancipações ter ocorrido após a promulgação das Constituições de 1946 e 1988, já que esse aumento substancial foi fruto do fortalecimento do governo local possibilitado pelas mudanças na organização político-administrativa trazidas com essas legislações federais, que asseguraram aos municípios uma parcela do poder e da competência anteriormente monopolizados pela União.

Todavia, mesmo que a descentralização tenha contribuído de muitas maneiras para o desmembramento e a criação de novos municípios, a vinculação desse processo apenas à mudança na legislação federal não é um argumento suficiente para explicar a diferença no ritmo das emancipações municipais entre os diversos estados brasileiros, pois, como foi dito anteriormente, o movimento emancipacionista não foi um fenômeno totalmente nacional, mas esteve concentrado em alguns estados.

Dessa maneira, para compreender o processo de emancipação de municípios no Brasil será preciso entender as especificidades locais, já que não existe uma explicação única para esse fenômeno, havendo diversos fatores condicionando esse processo. Assim, esses importantes fatores, além da relação entre a evolução da malha municipal e o cenário político-administrativo serão aprofundados ao longo deste trabalho.

## **2.1 O conceito de cidade e município no Brasil**

Para uma melhor compreensão sobre o tema a ser apresentado neste capítulo, faz-se necessário fazer algumas considerações gerais sobre a organização político-administrativa brasileira, diferenciando o que vem a ser cidade e município.

Segundo Ferreira (1988, p. 114 *apud* PINTO, 2002, p. 2) cidade é o “complexo demográfico formado por importante concentração populacional, dada a atividade de caráter mercantil, industrial e cultural” e no Brasil ela está inserida contextualmente no município, que pode ser conceituado como a circunscrição administrativa em que é dividido o Estado federado, governado por um Prefeito e uma Câmara Municipal.

Pelo Decreto-lei nº. 311/1938 é possível afirmar que o município é o conjunto formado por vários distritos e seus arredores urbanos ou rurais, sendo seu distrito-sede representado pela cidade e as localidades-sede dos distritos conhecidos como vilas. Da mesma forma, a Constituição do Estado da Bahia de 1989 diz que “o território do Município será dividido em distritos, para fins administrativos, e suas circunscrições urbanas serão classificadas em cidades, vilas e povoados, segundo critérios estabelecidos em lei complementar”.

Tanto a Constituição Federal de 1988, quanto a Estadual conceituam municípios como unidades de governos locais com características de entidades políticas integrantes da República Federativa do Brasil, possuidoras de autonomia, que pode ser caracterizada pela competência de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação. Sendo possuidores de capacidade para eleger diretamente seus próprios governantes; decretar, arrecadar e aplicar seus tributos; prestar e administrar os serviços de interesse local além de elaborar leis municipais sobre matérias que lhes são reservadas. Então, é possível considerar os municípios como base para a descentralização política e administrativa, já que confere às populações locais o direito de decidir sobre os assuntos de seu interesse imediato em escala local.

O Código Civil brasileiro de 2002 classifica o município como pessoa jurídica de direito público interno, sendo que essa personalidade inicia-se com sua criação por lei e lhe confere capacidade civil absoluta, que é a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações, o que possibilita o pleno exercício das atividades próprias do governo municipal. Deve-se frisar que os distritos sendo apenas divisões administrativas da unidade municipal não possuiriam essas características.

Dessa forma, pode-se dizer que a criação de um município ocorre principalmente por meio da emancipação ou secessão, “[...] a partir do desmembramento de um ou mais distritos, ou de partes de distritos ou ainda de um ou mais municípios originais [...]” (SHIKIDA, 1999, p. 2) e que segundo Pinto (2002, p. 8) “[...] é o ato através do qual um distrito torna-se um município, ou seja, deixa de estar subordinado ao município de origem e passa a constituir um novo município, com governo próprio [...], leis próprias, arrecadação de tributos e impostos próprios”, ou seja, é a transformação de uma corporação administrativa em um ente político pleno.

## **2.2 O município na Constituição Federal de 1946**

Desde 1891, o Brasil possuiu diversas Constituições baseadas no Estado federal, todas davam aos estados uma considerável autonomia, porém cada uma determinava características específicas aos municípios e às relações intergovernamentais, o que propiciou condições bastante diferentes à evolução dos desmembramentos municipais.

Até 1946, os municípios brasileiros nunca haviam atingido o patamar de autônomos mesmo tendo existido algumas fracas tentativas neste sentido, apenas a partir desta legislação é que houve uma real preocupação pelo fortalecimento financeiro municipal e pelo restabelecimento da democracia local, já que antes os municípios não possuíam recursos suficientes para muitas de suas necessidades.

Assim, algumas das mudanças trazidas para os municípios foram: a posição político-administrativa reconhecida no cenário nacional; a autonomia política para a eleição de seus governantes (com algumas exceções); o gerenciamento de matérias de interesse local; autonomia financeira para decretar e cobrar impostos e taxas, e para aplicar estes recursos de acordo com seus

interesses; expansão da base financeira municipal, através da partilha de impostos antes exclusivos dos Governos estadual e federal; além de uma maior aproximação nas relações intergovernamentais.

Para Lemos (1989, p. 6 *apud* PINTO, 2002, p. 6), “é na Constituição de 1946, quando o País retoma a normalidade democrática, que o município se fortalece na parte prática de sua autonomia, isto é, participação mais significativa na repartição das rendas”.

Dentre as transformações acima citadas, a mais importante para o estudo da criação de municípios foi a força financeira dada aos governos locais. Essa autonomia financeira incrementou a pressão dos distritos por sua emancipação, já que isso acarretaria um maior vulto de recursos à sua disposição, pois como distritos, muitos não recebiam o devido investimento e incentivo por parte do governo municipal, que direcionava suas ações principalmente para a sede do município.

Esse pensamento também foi verificado por Mello (1992, p. 26 *apud* CIGOLINI, 1999, p. 16-17) ao referir-se à emancipação municipal:

Uma causa da onda emancipacionista que se verifica no Brasil, a partir da década de 1940 está no sistema de tributos partilhados, o qual favorece, sobretudo, os municípios mais pobres, através do Fundo de Participação dos Municípios. Quando foi introduzido pela Constituição de 1946, as cotas eram iguais para todos os municípios. Assim, os governos estaduais estimulavam a criação de novos municípios para atrair mais recursos do governo federal para seu estado.

Durante o referido período, foi observada uma intensa fragmentação na malha municipal nacional. O incentivo fiscal dado pela Constituição de 1946 e a competência estadual para regular esse processo fizeram com que em pouco mais de duas décadas a quantidade de municípios brasileiros aumentasse em quase 200%. Muitos governantes estaduais se utilizaram da capacidade que o estado possuía para criar municípios para realizar isso de modo excessivo, desordenado e

até ilegal, com o intuito de elevar a arrecadação de tributos de seu estado e de conseguir mais eleitores favoráveis em uma próxima eleição.

Como diz Cigolini (1999, p. 16) “em 1940, havia 1.574 municípios e em 1950, já totalizavam 1.889 unidades. Entre 1950 e 1960, foram criados mais 877 e, somente entre 1960 e 1963 criaram-se mais 1.469 municípios, totalizando 4.234 unidades”.

### **2.3 O município no período dos governos militares**

Com o golpe militar de 1964, rompeu-se com a ordem constitucional vigente e a nova legislação federal de 1967 fez com que o poder centralizado retornasse com grande força, restringindo ao máximo os poderes governamentais dos estados e dos municípios.

No sentido de coibir a banalização no processo de criação de municípios e também exercer o controle sobre o ente federado a Lei Complementar Federal desse mesmo ano dificultou a criação de novos municípios através da imposição, pela União, de certas regras rígidas necessárias, como: população mínima de 10 mil habitantes ou não menos que cinco milésimos da população estadual; eleitorado não inferior a 10% da população do Município; centro urbano já constituído; número de casas superior a 200; arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da receita estadual de impostos. Da mesma forma, o Ato Complementar de 1969 impôs que qualquer mudança territorial precisaria de prévia autorização do Presidente da República.

Importantes características surgiram nesse período, a Reforma Tributária de 1967 foi uma delas, pois concentrou na União a competência para gerir a maior parte dos impostos e a única a poder instituí-los, ocasionando aos estados e

municípios, uma dependência de transferência desses recursos, o que os enfraqueceu politicamente. Além disso, as contas municipais passaram a ser fiscalizadas pelas outras esferas do governo, através dos Tribunais de Contas.

Quanto à questão administrativa, os governos locais das capitais, estâncias hidrominerais e municípios de fronteiras passaram a ter seus prefeitos nomeados pelo Governo federal. O Poder Legislativo municipal foi bastante enfraquecido, muitas das funções da Câmara Municipal foram limitadas e até absorvidas pelo Poder Executivo.

Toda essa concentração de poderes na esfera federal fez com que a malha municipal brasileira fosse inicialmente reduzida e depois se estabilizasse. Muitos municípios recém-criados foram extintos. De acordo com Cigolini (1999, p. 17) “no final de 1963, o número de municípios no Brasil era de 4.235 e, no final do ano de 1965, diminuiu para 3.957”. O período final do governo militar, entre 1980 e 1988, foi caracterizado por um fraco restabelecimento da tendência à fragmentação da malha municipal, podendo ser comprovado pela criação de 186 novas unidades municipais.

Como afirma Bremaeker (1996 *apud* SHIKIDA, 1999, p. 4) “[...] a contração no número de municípios se deveu ao ‘centralismo’ característico do governo militar, que extinguiu alguns e preservou outros que, mesmo não cumprindo as condições legais estabelecidas em 1967, representariam a presença do governo no interior”. Portanto, pode-se concluir que a dinâmica da malha municipal brasileira, neste período, decorria principalmente da importância estratégica de levar a presença do Governo central ao interior do país.

## 2.4 O município na Constituição de 1988

Após o término do período dos governos militares e com a promulgação da nova constituição, surge um novo momento marcado pelo restabelecimento da democracia como princípio geral e reequilíbrio do poder entre as esferas governamentais. Através dessa legislação, os municípios receberam oficialmente o status de entes federados, passando a desempenhar um papel mais importante na administração pública; sendo garantida a eles autonomia administrativa, legislativa, política e financeira de forma plena, o que fortaleceu as relações entre as unidades da federação. “[...] não só um governo próprio como a titularidade de competências privativas [...]” (FERREIRA, 1992, p. 53 *apud* CIGOLINI, 1999, p. 19).

Os municípios passaram a ser regidos por Lei Orgânica própria, voltaram a ter seus governantes eleitos diretamente pelo povo, as competências de cada esfera de governo foram redefinidas, ocorrendo, também, um novo arranjo no sistema nacional de tributos, em que se estabeleceu além dos impostos de competência local, também a participação municipal nos fundos derivados da arrecadação de tributos federais e estaduais, assim, os municípios arrecadariam mais, o que poderia significar a possibilidade de gastar mais com investimentos localmente.

Segundo Bem (2002, p. 1) “a descentralização fiscal teve, entre outros, o propósito de aproximar o Governo dos cidadãos [...] e sua busca por uma maior eficiência em todos os níveis de governo”.

A grande importância dessa nova Carta Magna foi de transferir a competência para designar os requisitos necessários ao surgimento de um novo município do Poder Legislativo federal para o estadual. Isso pode ser visto no § 4º do Art. 18 do texto original da constituição de 1988.

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente

urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Essas prerrogativas do legislativo estadual incentivaram o surgimento de ritmos diferenciados na dinâmica de emancipação municipal. Dependendo das características específicas de cada estado, parâmetros diferentes eram exigidos, respeitando-se, assim, as diferenças regionais. É nesse sentido que se afirma que “a onda emancipacionista não foi um fenômeno totalmente nacional, mas concentrado em alguns Estados” (TOMIO, 2002, p. 64).

Toda essa atmosfera de descentralização política, incentivo financeiro e regras de emancipação menos exigentes impulsionaram de modo expressivo o aumento de novas unidades na malha municipal nacional. Muitos dos novos municípios só puderam surgir devido a esse novo conjunto de parâmetros ditados pelas legislações estaduais, sem os quais quase 75% dos novos municípios não poderiam existir legalmente caso essa mudança não houvesse ocorrido.

Segundo Cigolini (1999) entre os anos de 1988 e 1991 houve um acréscimo de 324 novos municípios e entre 1993 e 1997 foram acrescentados mais 1.016, perfazendo um total de 5.507 novas unidades municipais

Tabela 2.1 – Quantidade de municípios no Brasil – 1940 a 2000

Ano	Número de Municípios
1940	1.574
1950	1.889
1960	2.766
1970	3.952
1980	3.991
1991	4.491
1993	4.974
1997	5.498
2000	5.507

Fonte: Organizado pelo autor com base em: Tomio, 2002.

## 2.5 O município brasileiro na atualidade

Nos dias de hoje, o processo de criação de novos municípios encontra-se de certa forma desacelerado, pelo menos do ponto de vista legal. Essa situação decorreu principalmente da aprovação da Emenda Constitucional nº. 15, de 12 de setembro de 1996.

O excessivo número de municípios emancipados que não conseguiam se auto-sustentar e, conseqüentemente, os crescentes gastos dos governos federal e estadual com eles fez com que a EC 15/96 modificasse o § 4º do artigo 18 da Constituição Federal, objetivando restringir esses desmembramentos. Carvalho (2002) diz que o interesse político desmedido na instituição dessas novas unidades autônomas fez surgir inúmeros municípios inviáveis quanto aos aspectos financeiros, desde suas origens.

Os aspectos de maior relevância contidos nessa legislação estão relacionados à exigência de lei complementar federal que aborde critérios sobre a determinação do período para que se iniciem as emancipações; à consulta prévia, que envolverá a população de todo o município e não apenas do distrito interessado e, principalmente, à divulgação de um Estudo de Viabilidade Municipal comprovando que o futuro novo município tem capacidade para se sustentar econômica, financeira e administrativamente.

No entanto, mesmo depois das restrições impostas por esta emenda ao texto constitucional, ainda se observa que políticos de diversos estados continuam a incentivar a criação de novas unidades de poder local. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) já contabilizou, até o início de 2004, cerca de 54 municípios ilegais, inclusive com governantes locais eleitos. Segundo Boaventura (2004), pelo menos nove estados, ignoraram a nova regra, continuando a emancipar distritos de

acordo com as antigas leis. A lista de municípios ilegais só não é maior devido à ação da Justiça, já que o Supremo Tribunal Federal (STF) está tentando regularizar essa situação, extinguindo diversos desses municípios, porém esse processo ainda é bastante lento.

Na Bahia, o município de Luís Eduardo Magalhães, localizado no Oeste baiano, a 560km de Brasília, corre o risco de desaparecer. Assim como em outros estados, a Assembléia Legislativa da Bahia, em desacordo com a Constituição Federal e com o apoio de parlamentares federais ligados ao PFL da Bahia, aprovou em março de 2000, seis meses antes das eleições municipais, a emancipação do distrito Mimoso do Oeste, pertencente ao município de Barreiras. Os adversários políticos do ex-senador entraram com ações no STF para derrubar a emancipação, mas o caso, ainda hoje, tramita na justiça sem solução.

Como no Brasil ainda existem enormes regiões desabitadas, principalmente regiões de fronteira; pode-se concluir que seria do interesse federal situar a presença do Estado nessas regiões através da criação de novos municípios. Entretanto, é de extrema importância para o governo que esse interesse não seja utilizado de forma errônea através do uso, pelos governadores, de motivações políticas para criar municípios, descontrolando os gastos públicos. Sendo assim, pode-se afirmar que o controle do governo federal no processo teria como finalidade inibir os casos acima citados.

O presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski, em entrevista ao jornal Correio Braziliense, diz o seguinte: “Sou favorável à descentralização de municípios, mas com critérios objetivos e racionais para que não haja desperdício do dinheiro público” (BOAVENTURA, 2004).

## 2.6 Razões para o processo de emancipação municipal

Sabe-se que o fenômeno de desmembramentos municipais é parte integrante da história das nações e com o Brasil isso não é diferente, estando presente desde o período colonial.

Muito se discute sobre as principais motivações necessárias para se criar um município e, essa questão torna-se de grande importância para uma melhor compreensão do conteúdo do estudo de caso apresentado nesta monografia.

Segundo Noronha (1997, p. 65), “um processo de emancipação que leve à constituição de um poder local político e administrativamente delimitado é fruto de uma série de fatores que podem configurar conjunturas específicas [...], sendo múltiplas as motivações que envolvem o processo”.

A partir do resultado de pesquisas realizadas por Bremaeker (1992), Cigolini (1999) e Noronha (1997) pode-se perceber que o surgimento de novas unidades de poder local costumam ter um forte nexos causal com aspectos administrativos, políticos e econômicos, sendo que normalmente eles não são argumentos isolados, mas sim inter-relacionados uns com os outros, apesar da possibilidade de preponderância de um deles. Além disso, sabe-se que cada região possui realidade política, econômica e social específicas e essas especificidades influenciam na construção de cada processo emancipatório de modo particularizado.

Segundo Noronha (1997) a própria estrutura espacial brasileira seria, por si só, causa determinante das emancipações, devido às dimensões continentais do país, à existência de localidades isoladas, além do adensamento populacional em alguns núcleos urbanos, levando com o tempo, à criação de novas unidades de poder local.

As fundamentações administrativas ou sociais para a criação de um município são caracterizadas pelo anseio da comunidade local pelo favorecimento do incremento de investimentos e melhoramentos na localidade. Essas exigências estariam ligadas a um desenvolvimento da autonomia local para poder decidir onde os investimentos seriam melhor aproveitados.

Bremaeker (2001, p. 9) através de estudo realizado junto a municípios emancipados e também com aqueles municípios que lhes deram origem afirma que “[...] em mais de 75% dos casos a comunidade estava insatisfeita com a atenção que lhe era dispensada pelo Município de origem”.

Grande parte dos distritos sem relativa importância política e econômica para o município e distantes da cidade (sede municipal) costuma ser desprezada pelo poder Municipal que concentra grande parte da aplicação dos recursos arrecadados no distrito-sede. Assim, a população desses núcleos não possui acesso adequado a serviços urbanos essenciais, muitas vezes sendo necessário se deslocar até a sede para realizar atividades básicas como transações bancárias, exames para diagnóstico médico, registro em cartório, ensino escolar...

Nesse sentido, Mesquita (1992 *apud* PINHEIRO, 2002) alega que muitos dos argumentos que impulsionaram a emancipação municipal estavam ligados à necessidade de implantar uma infra-estrutura urbana, que era até então inexistente ou muito precária, e também na expectativa de melhorar as condições de vida da população local através da geração de empregos urbanos.

Existe ainda a crença de que ao se tornar uma unidade política autônoma da Administração Pública, o novo município teria relações mais próximas com as escalas de governo federal e estadual, o que facilitaria na disputa por investimentos públicos e privados para essa nova localidade.

Os fatores sociais são de extrema importância para a mobilização da comunidade local, mas sabe-se que as causas realmente determinantes para a emancipação são aquelas que estão diretamente ligadas ao interesse político e econômico dos grupos de pressão.

Tomio (2002) observa que a descentralização política presente em períodos democráticos, como a república populista (1945-1964), a nova república (anos 1980) e o período atual, favoreceram o surgimento de novos municípios, e momentos em que o poder localizava-se em um centro único, como o regime militar (1964-1985), dificultaram a expansão desse processo.

Acredita-se que, através da descentralização política, os recursos seriam distribuídos de modo mais eficiente e que o controle de sua aplicação seria mais transparente para que as escalas de poder pudessem acompanhar diretamente.

Porém, para o processo emancipacionista, tão importante quanto a descentralização é o interesse político na manutenção de poder no espaço e as recomposições de bases eleitorais. Essas motivações teriam por objetivo a criação de “currais eleitorais” e a formação de novos pólos de poder local.

Pinto (2002) diz que muitos políticos interessados em melhorar sua performance eleitoral em determinada região apresentam projetos para a emancipação de distritos e esforçam-se para aprová-los. Dessa maneira, podem atingir um alto nível de popularidade e por conseguinte obterem a aprovação eleitoral para cargos de vereador, prefeito ou deputado.

Grupos de liderança econômica local ou antigos governantes do município original sentem-se motivados a instituir novas unidades políticas onde terão capacidade e condições para estabelecer suas influências e realizar interesses próprios através de cargos públicos. Segundo Mesquita (1992, p. 180 *apud*

PINHEIRO, 2002, p. 3), esses grupos caracterizam-se por serem "[...] frações sociais dominantes desejosas de se tornar frações governantes, isto é, de ampliar o seu patrimônio de poder". Percebe-se que a emancipação a partir de interesses políticos visa atender muito mais interesses dos políticos que das comunidades.

As motivações econômicas, utilizadas na criação de novos municípios, podem ser tanto por estagnação da economia local ou, ao contrário, devido ao seu dinamismo econômico.

Os distritos mais desenvolvidos e que possuem um alto nível de atividades econômicas em suas jurisdições, costumam se sentir prejudicados pelo município. A base financeira que possuem seria suficiente para se auto-sustentarem, mas há uma grande diferença entre o que o município arrecada e o que investe nesses distritos. Assim, a emancipação surge como representação da autonomia necessária para que essas localidades possam melhor gerenciar seus próprios recursos. Porém, o que se observa é uma forte oposição do município matriz a essa ruptura, pois o grupo no exercício do poder acredita estar perdendo importantes pólos econômicos geradores de receitas que contribuem fortemente para os cofres municipais.

De acordo com Scussel (1998, p. 113) “[...] enquanto distritos, essas comunidades se vêem tolhidas em seu desenvolvimento, e mesmo os recursos neles gerados são carreados às sedes municipais, não havendo retorno correspondente em obras e melhoramentos”.

As causas econômicas dinâmicas que motivam a emancipação municipal podem ser exemplificadas pelo aumento da riqueza de determinados distritos através da descoberta de recursos minerais importantes comercialmente, implantação de indústrias, agronegócios e outras atividades rentáveis, possibilitando a autonomia financeira destes locais após sua emancipação.

As lideranças políticas com interesses localizados em distritos estagnados economicamente também se sentem atraídos pelos possíveis benefícios decorrentes da emancipação, já que com a ruptura com o município matriz vislumbra-se a obtenção de rendas, principalmente por meio de repasse intergovernamentais.

Assim, a população dessas comunidades acredita que a emancipação seria condição suficiente para incrementar o desenvolvimento econômico, através do repasse de receitas de competência da União e dos Estados, da centralização dos investimentos em infra-estrutura e serviços públicos na localidade e da maior facilidade nas negociações por incentivos econômicos diretamente com os Governos estadual e federal.

Distritos economicamente estagnados ou deprimidos [...] vêm na criação de um governo local a chance de dinamizar a economia da área, seja pela própria instalação da estrutura administrativa, seja pelo fluxo de repasse de verbas que se espera que aumente ou mesmo pelo poder de barganha que um governo local poderia exercer com outras escalas de poder em prol do município (NORONHA, 1997, p. 69).

No entanto, sabe-se que a emancipação municipal de distritos estagnados não será, sozinha, capaz de promover o desenvolvimento local, já que este decorre de inúmeros fatores capazes de incentivar a autogestão do município.

## **2.7 As fontes de recursos municipais**

Para que o município se sustente financeiramente ele deve gerenciar, de modo adequado, os recursos econômicos, que são formados pela soma de diversas fontes de receitas, adequando-os aos investimentos a serem feitos em obras e serviços públicos.

As principais fontes de receita são os tributos de competência municipal e as transferências intergovernamentais. No primeiro caso estão os impostos,

taxas e contribuições de melhoria municipais (IPTU, ISS, ITBI) e no segundo corresponde ao repasse, obrigatório constitucionalmente, de percentual da arrecadação de impostos estaduais e federais.

Diferentemente dos tributos municipais, nas receitas partilhadas, o município não possui a competência para instituir os tributos, apenas recebe uma parte de receitas advindas de tributos de competência exclusiva dos Estados e da União. O percentual referente aos municípios dos impostos estaduais é de 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de competência do Estado, e 50% do Imposto Territorial Rural (ITR), 70% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre Ouro, o produto da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de competência da União.

O FPM repassa aos governos locais 22,5% do valor arrecadado com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Ele se caracteriza por ser uma receita contínua e que é proporcional ao número de habitantes do município. Por essas características considera-se uma importante fonte de recursos para os municípios.

Percebe-se que os recursos oriundos de tributação municipal se constituem em uma parcela muito pequena do total das receitas, cuja parte principal vem do FPM, ITR e ICMS. Noronha (1997, p. 69) afirma que “[...] a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), geralmente a principal receita tributária municipal, em muitos casos representa apenas 1% do valor das transferências correntes”. Essa situação revela a grande dependência de recursos federais pelos municípios, já que apenas com o que arrecadam

diretamente não seria possível realizar suas funções básicas. “Neste contexto, os governos locais devem ter um sistema de financiamento que guarde proporção com as atribuições e competências que lhes tem sido conferidas por lei” (AGHÓN, 1997, p. 143 apud BEM, 2002, p. 6).

No caso de localidades com baixa capacidade de geração de recursos próprios, essas circunstâncias provocam um grande ônus para os cofres públicos, já que os recursos recebidos (e necessários) estarão além de sua possibilidade de arrecadação, daí a necessidade de se comprovar sua capacidade de auto-sustentação.

### 3. O ANTIGO MUNICÍPIO DE ITAPARICA E O PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO

Neste capítulo, serão feitas observações sobre as características geográficas, demográficas, econômicas e de infra-estrutura do município de Itaparica imediatamente antes do desmembramento municipal que deu origem a dois novos municípios em 1962, que são Salinas da Margarida e Vera Cruz.

A área que pertencia ao antigo município de Itaparica localiza-se no Recôncavo Baiano, região que representa uma das 16 zonas territoriais em que se divide o Estado da Bahia. Essa região era composta na década de 1950 por 22 municípios distribuídos no entorno da Baía de Todos os Santos, se estendendo por um raio de cerca de 100 km, a partir da cidade de Salvador. O antigo município de Itaparica fica situado na parte Sudoeste da Baía de Todos os Santos e é formado por uma parte insular e outra continental

Até o ano de 1962, Itaparica englobava, além de sua área atual, os atuais municípios de Salinas da Margarida e Vera Cruz, apresentando uma área total de cerca de 315 quilômetros quadrados. O município era formado em grande parte por um conjunto de ilhas, que além de Itaparica compreendia outras de menor tamanho, como a Ilha de Matarandiba, Ilha das Canas, Ilha da Cal, Ilha do Medo, e a parte continental que era composta pelo distrito de Salinas da Margarida.

A antiga sede municipal, a mesma do atual município homônimo, era a cidade de Itaparica, conhecida antigamente como “Arraial da Ponta das Baleias”. Ela se localiza no extremo Norte da Ilha e sua posição geográfica, tem como referência o Forte de São Lourenço e é definida pelas coordenadas: 12° 52' 45,1” de latitude Sul, e 38° 41' 10,8”, de longitude W. Gr. Sua distância até Salvador é de 12 milhas náuticas, cerca de 19 quilômetros, em linha reta.



O município de Itaparica dividia-se em seis distritos: Itaparica (sede), Mar Grande, Vera Cruz de Itaparica, Jiribatuba (ex-São Lourenço), Cacha Pregos e Salinas da Margarida. Possuía, ainda, além das vilas' (sedes distritais), inúmeros povoados, a grande maioria localizada de maneira dispersa ao longo do litoral insular, caracterizando uma estrutura urbana polinuclear.

O acesso à maior parte do município somente era realizado por meio de embarcações na Baía de Todos os Santos; o acesso ao distrito de Salinas da Margarida, localizado no continente, era feito por terra e deste por mar até o restante do município, pelo fato do município de Itaparica ser constituído na sua maior parte por ilhas isoladas.

Em 1950, o município de Itaparica, contava com 21.433 habitantes, cuja população rural representava 59,7% e a urbana, 40,3%. Em comparação, nesse mesmo período, a população rural do estado da Bahia representava 74% do total. Na cidade de Itaparica (distrito-sede) viviam 12,1% do total da população municipal e em suas vilas (sedes distritais), a população estava assim distribuída: Salinas da Margarida, 9,4%; Mar Grande, 5,5%; Jiribatuba, 5,3%; Vera Cruz de Itaparica, 4,4%; Cacha Pregos, 3,6% (IBGE, 1950). A distribuição da população urbana e rural e sua proporção nesses mesmos distritos, nos anos de 1950 e 1960, é mostrada nas Tabelas 3.1 e 3.2.

Tabela 3.1 – Indicadores demográficos do município de Itaparica – 1950

Distritos	População Residente				
	Total	Pop. Urbana*	%	Pop. Rural	%
Itaparica (Sede)	6.989	2.603	37,24	4.386	62,76
Cacha Pregos	1.207	767	63,55	440	36,45
Jiribatuba	2.079	1.134	54,55	945	45,45
Mar Grande	2.677	1.172	43,78	1.505	56,22
Vera Cruz de Itaparica	3.176	942	29,66	2.234	70,34
Salinas da Margarida	5.305	2.016	38,00	3.289	62,00
Total	21.433	8.634	40,28	12.799	59,72

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1950.

\* Inclusive a população suburbana.

Em 1960, a população municipal, já havia alcançado 25.276 habitantes, desse total 13.647 pessoas (54%) viviam na zona rural e 11.629 (46%) na área urbana. A distribuição dessa população e sua proporção, segundo seus distritos, podem ser vistas na tabela abaixo.

Tabela 3.2 – Indicadores demográficos do município de Itaparica – 1960

Distritos	População Residente				
	Total	Pop. Urbana*	%	Pop. Rural	%
Itaparica (Sede)	7.772	4.308	55,43	3.464	44,57
Cacha Pregos	1.281	904	70,57	377	29,43
Jiribatuba	2.393	1.385	57,88	1.008	42,12
Mar Grande	4.607	1.565	33,97	3.042	66,03
Vera Cruz de Itaparica	3.500	1.135	32,43	2.365	67,57
Salinas da Margarida	5.723	2.332	40,75	3.391	59,25
<b>Total</b>	<b>25.276</b>	<b>11.629</b>	<b>46,01</b>	<b>13.647</b>	<b>53,99</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1960.

\* Inclusive a população suburbana.

Como parte integrante do Recôncavo Baiano, Itaparica desempenhou importante papel para a economia do estado, produzindo e distribuindo diversas mercadorias para Salvador e outros municípios. Sua economia dependia em grande parte de atividades ligadas ao setor primário, principalmente agricultura, extrativismo vegetal e mineral, e pesca. Os principais produtos do município eram: água mineral, sal, petróleo, coco, piaçava, cal, óleos vegetais, peixes e frutas.

Segundo informações do IBGE (1960), em 1957, 37% da população economicamente ativa com 10 anos ou mais se ocupava no ramo das chamadas indústrias extrativas (petróleo, água mineral, sal, cal, coco-de-dendê, pesca), em seguida estavam as atividades de agropecuária e silvicultura com 17% e logo depois, as indústrias de transformação, com 15%.

O principal ramo industrial em Itaparica era o têxtil, sendo representado pela fábrica de tecidos São Benedito, que empregava, em 1955, cerca de 200 operários, a maior parte residente no próprio município (95%), contando, ainda com alguns técnicos estrangeiros (5%). Essa foi a primeira indústria do gênero, no Brasil,

a utilizar o gás natural para o funcionamento de suas máquinas, utilizando matéria-prima (algodão bruto), proveniente do interior do estado, para produzir sacos de farinha de trigo, açúcar e cereais. Sua produção, em 1955, foi de 2.153.826 sacos de algodão no valor de Cr\$ 33.491.000,00 [U\$ 468.864,62], e 152.310 metros cúbicos de tecidos de algodão cru, no valor de 1,6 milhões de cruzeiros [\$22.399,55] (ALVES, 1957, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco).

Em segundo lugar aparecia a indústria de engarrafamento de água mineral gaseificada, que apresentou, em 1955, uma produção de 3,18 milhões de cruzeiros [U\$ 44.519,11]. Logo em seguida, poderiam ser citadas as indústrias de produtos alimentícios, as de fabricação de cal, tijolos, tapetes e capachos e outras, de menor importância, que produziam calçados, especialidades farmacêuticas, móveis, vinagre, azeite, etc. O consumo destes últimos totalizavam, em 1955, mais de 46 milhões de cruzeiros [U\$ 643.987,12] (ALVES, 1957, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco).

Entre as indústrias de produtos alimentícios, destacava-se a de óleo de dendê, cuja produção, em 1957, de acordo com dados do Serviço de Estatística da Produção, foi de 107 toneladas, alcançando um valor total de Cr\$ 1.516.000,00 [U\$ 20.423,01] (IBGE, 1960, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco).

Segundo o IBGE (1960), em 1956, existiam no município, 11 estabelecimentos industriais, incluindo-se aqueles que atuavam no beneficiamento de produtos oriundos do extrativismo (estabelecimentos com mais de 5 operários). Além da Petrobrás S.A. que explorava petróleo no campo de Itaparica, poderiam ser citados, entre os estabelecimentos industriais mais importantes, a Fábrica de Tecidos São Benedito, a Empresa de Águas Minerais de Itaparica, a Cerâmica Bom Despacho e a Companhia Salinas da Margarida.

Embora, nas décadas de 1950 e 1960, outras atividades econômicas apresentassem um maior peso para a economia do município, como a indústria têxtil e o extrativismo vegetal e mineral; a agricultura continuou representando uma importante fonte de renda para sua população.

Durante este período, do total das terras do município, pouco superior a 20 mil hectares, as áreas aproveitadas pela lavoura alcançavam 3.900 hectares; as utilizadas como pastagem, cerca de 3.100 hectares; as matas cobriam 3.900 hectares; e o restante, mais de 9 mil hectares, eram de terras incultas ou improdutivas. Desse total, a área ocupada pelos estabelecimentos agrícolas, representava cerca de 12 mil hectares, 60% da área municipal (IBGE, 1960).

De acordo com dados do Serviço de Estatística da Produção, durante os anos de 1953 e 1957, quatro culturas se destacavam na produção agrícola municipal: coco-da-baía, mandioca, manga e banana, atingindo, cada uma, no referido período, um valor anual, superior a 1 milhão de cruzeiros [U\$ 25.031,29]. As outras culturas existentes colocavam-se muito abaixo desse limite. Em 1957, somente esses quatro produtos, atingiram o valor de produção de Cr\$ 32.103.000,00 [U\$ 432.480,12] (IBGE, 1960, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco).

No entanto, apesar da renda propiciada pela agricultura, os métodos de cultivo utilizados ainda eram bastante rudimentares, não favorecendo um maior desenvolvimento da atividade. Com o objetivo de reverter esta situação, propiciando um desenvolvimento racional, das culturas agrícolas do município, foi criada, no distrito-sede de Itaparica, uma Estação Experimental de Fruticultura, que era mantida pelo Governo Estadual, na Fazenda Mocambo. Existia, também, nesta fazenda, o Núcleo Colonial de Itaparica, que abastecia a cidade de Itaparica, a vila de Mar Grande e a Capital do Estado, com seus produtos.

Segundo o IBGE (1960, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco), a comercialização dos produtos agrícolas do município, alcançou em 1955, 10 milhões de cruzeiros [U\$ 139.997,20], sendo Salvador, seu maior mercado consumidor. Esses produtos eram transportados para a capital por meio de saveiros ou, então, em barcos a vela de 6 toneladas, em média.

A pecuária, em comparação com a agricultura e outras atividades econômicas, sempre ocupou posição secundária no município, pois, mesmo quem a praticava, a tinha como atividade suplementar, dedicando-se a outros ramos como agricultura, pesca e extrativismo vegetal. Essa atividade era praticada sem grandes objetivos comerciais, tanto que a produção de carne e leite mal conseguia abastecer o comércio local, que precisava buscar, em Salvador e em Nazaré das Farinhas, a complementação de suas necessidades.

Segundo o IBGE (1960, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco), baseado em dados do Serviço de Estatística de Produção, o município de Itaparica contava, em 1957, com um rebanho de 14.350 cabeças, cujo valor foi calculado em torno de Cr\$ 31.700.000 [U\$ 427.051,05]. O rebanho municipal compreendia 3.800 bovinos, 5.000 suínos, 750 ovinos, 500 caprinos, 1.700 eqüinos, 1.400 asininos e 1.200 muares. Durante este mesmo período a renda com a produção de leite foi de Cr\$ 1.200.000 [U\$ 16.165,97], com um total de 150.000 litros.

No entanto, o sistema de criação, feito de forma extensiva, era bastante rudimentar, caracterizado pela criação do gado, solto no pasto, sem maiores cuidados. Um outro fator que contribuía bastante para a baixa produtividade do rebanho era a baixa qualidade genética dos animais, sendo o gado “pé duro”, o tipo bovino mais comum. Poucos criadores possuíam animais selecionados. A mesma observação poderia ser estendida aos outros animais criados.

No antigo município de Itaparica, as atividades de extração mineral possuíam certa importância econômica. Dentre os principais recursos minerais dessa região, a exploração do petróleo se destacou como a base das atividades do setor de mineração.

De acordo com dados do IBGE (1960), em 1955 foram extraídos, do campo petrolífero de Itaparica, 79.958 barris de 159 litros cada; em 1956, 47.467 e no 1.º semestre de 1957, 3.827. Dos poços onde se realizavam essa atividade extrativa, obtinham-se o petróleo bruto e o gás natural, sendo este de relativa importância como fonte de energia para as indústrias locais.

Durante os anos de 1954 e 1958, Itaparica não se destacou dentro da produção estadual e nacional, sendo apenas o sexto município produtor petrolífero do estado da Bahia. Assim, pode-se afirmar que as quantidades de petróleo e gás natural extraídas no município, neste período, foram bastante reduzidas em relação à quantidade extraída em outros municípios produtores do próprio Recôncavo Baiano, já que representava apenas entre 0,7% e 0,8% da produção total do estado.

Outras indústrias de extração mineral podem ser citadas como significativas economicamente para a localidade. Logo em seguida à indústria petrolífera, em termos de importância, está o engarrafamento de água mineral originária da fonte da Bica no centro urbano do distrito-sede, que de acordo com dados do serviço de Estatística da Produção, no ano de 1957, produziu cerca de um milhão de litros, o que veio a gerar uma renda de Cr\$ 4.575.000 [U\$ 61.632,76]. Posteriormente, encontra-se a indústria de extração da cal, proveniente das formações de calcário do litoral da Ilha e dos bancos marítimos da costa. Durante o ano de 1957 foram produzidas quase 11 mil toneladas de cal, equivalendo a uma renda de 3,9 milhões de cruzeiros [U\$ 52.539,40] (IBGE, 1960, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco).

A exploração das reservas de sal mineral, localizadas principalmente no então distrito de Salinas da Margarida, também fazia parte dessa indústria extrativista, mas com uma menor importância se comparada com outros produtos de origem mineral. Entre os anos de 1956 e 1957 houve um aumento em sua produção, subindo de 3,68 para mais de 4 toneladas de sal, propiciando um montante de 3 milhões de cruzeiros [US\$ 40.414,93] (IBGE, 1960, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco).

O extrativismo vegetal consistia, principalmente, na coleta de coquinhos de dendê, que alimentava a indústria de extração de óleo no município, e, em menor escala, havia também a extração de madeira de lei, de piaçava, de lenha, e a coleta de sargaços, no mar. As pessoas que viviam no litoral se dedicavam ao extrativismo vegetal, principalmente, nos meses do ano em que as condições climáticas impediam a pescaria.

A pesca, que também pode ser considerada uma forma de extrativismo, sempre representou uma importante fonte de renda e complementação alimentar para a população municipal. Praticada, principalmente, em sua parte insular, desde o período colonial, tem, no povoado de Baiacu, seu maior produtor de pescado.

Essa tradição pesqueira teve início, no século XVII, com as atividades relacionadas com a caça às baleias, que representou, no período colonial, a principal atividade econômica do município, empregando centenas de trabalhadores, a maior parte escravos. O aproveitamento da carne e do óleo era realizado em diversos pontos do litoral, principalmente no extremo noroeste da Ilha, no local denominado de Ponta da Cruz (depois Ponta das Baleias), onde hoje se acha edificada a cidade de Itaparica.

Segundo o Serviço de Estatística da Produção, em 1957, a produção municipal de pescado atingiu cerca de 453 toneladas, representando uma renda de

11,83 milhões de cruzeiros [U\$ 159.369,52], a segunda maior do estado nesse setor, representando 8,5% da produção da Bahia, só perdendo para o município de Camamu, que nesse mesmo ano, representou 18,5% da produção estadual, com 25,9 milhões de cruzeiros [U\$ 348.915,53] (IBGE, 1960, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco).

De modo geral, a economia do município era considerada como semi-fechada, já que grande parte do que se produzia era consumido no próprio município. O excedente da produção primária era comercializado principalmente com municípios próximos e a maioria dos produtos consumidos em Itaparica era comprada de outras localidades. Em meados da década de 50, as trocas comerciais ultrapassaram o valor de 23 milhões de cruzeiros [U\$ 321.993,56], sendo que a exportação de produtos agrícolas do município atingiu uma receita de 10 milhões de cruzeiros [U\$ 139.997,20].

Até o ano de 1956 o comércio estava concentrado nas atividades de varejo, já que existiam apenas três estabelecimentos de venda atacadista contra 180 de venda varejista, e nas relações de importação e exportação.

O comércio local mantém transações comerciais com as cidades do Recôncavo Baiano: Salvador, Nazaré, Cachoeira, Maragogipe e São Félix; e, ainda, com a cidade de Ilhéus [...], importando sobretudo farinha de mandioca, frutas, louças de barro [...]. Dos Estados do Sul e de Pernambuco importa tecidos, ferragens, material elétrico, produtos farmacêuticos, gêneros de primeira necessidade (açúcar, milho, feijão, arroz, farinha de trigo e de mandioca, cebola, café, charque, banha, toucinho, manteiga), querosene, sabão (IBGE, 1960, p. 21).

A principal via de transporte para o comércio intermunicipal era a via marítima, por meio de navios da Navegação Baiana ou de saveiros. Isso ocorria devido ao precário sistema de transporte rodoviário e às péssimas condições das vias, onde menos de 5% das estradas locais estavam pavimentadas.

Apesar do interesse do Governo estadual em explorar sistematicamente o potencial turístico da ilha de Itaparica, inclusive com a instalação de uma estância hidromineral e as benfeitorias necessárias, mesmo assim o município de Itaparica

não desenvolveu suficientemente as atividades turísticas durante o período em apreço. Segundo dados do IBGE (1960) a média anual de visitantes era de dez mil turistas, principalmente moradores de Salvador e de cidades próximas.

O município de Itaparica possuía uma grande diversidade de atrativos ambientais como áreas de mata nativa, vegetação tropical como os coqueirais na maior parte de suas terras, os ecossistemas dos manguezais localizados em sua contra-costa e pouco explorados até hoje, possui também uma extensa barreira de recifes de corais, além das belezas naturais existem também os atrativos históricos e culturais que revelam o importante papel da Ilha ao longo da história brasileira, como a Fonte da Bica que abriga a única estância hidromineral do litoral brasileiro, de onde jorra água mineral vinda do subsolo; igrejas e fortalezas que datam dos séculos XVI, XVII e XVIII.

Toda essa diversidade de atrações turísticas não foi suficiente para intensificar o fluxo de visitantes para o município. Até o ano de 1960 existiam apenas dois hotéis e algumas poucas pensões na localidade. Assim, pode-se dizer que as dificuldades de acesso à região e o pouco investimento nas atividades hoteleiras prejudicaram o crescimento das atividades de turismo.

De toda essa descrição dos aspectos econômicos e demográficos do município de Itaparica verifica-se possibilidades de tipos de exploração econômica existentes no município capazes de gerar recursos necessários ao incremento econômico e social local.

Durante a década de 1950, a arrecadação de receita pelo município de Itaparica era derivada de taxas e principalmente de impostos, já que estes representavam mais de 80% do total da receita.

As taxas são uma espécie de tributo que tem como fato gerador a utilização de serviços públicos específicos ou a fiscalização pelo poder de polícia da administração pública. As principais taxas arrecadas em Itaparica eram, na ordem de valor, relativas à viação, fiscalização, assistência e seguridade social, melhoramentos, limpeza pública e expedientes.

Os impostos, que são tributos obrigatórios e independentes da prestação de serviços públicos, incidiam sobre a indústria e profissões, propriedade predial, exploração agrícola e industrial, licenças, adicionais e estabelecimentos de jogos e diversões.

A arrecadação da receita federal, estadual e municipal apresentou os seguintes dados entres os anos de 1954 e 1958:

Tabela 3.3 – Receita arrecadada no município de Itaparica de 1954 a 1958

Ano	Receita arrecadada							
	Federal (1)		Estadual (1)		Municipal		Total	
	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000
1954	2.001	33	686	11	1.287	22	3.974	66
1955	2.580	36	839	12	1.475	21	4.894	69
1956	1.786	25	1.461	21	2.144	30	5.391	77
1957	2.974	40	2.530	34	2.535	34	8.039	108
1958	3.063	24	3.543	28	3.079 (*)	24	9.685	76

Fonte: IBGE, 1960 com acréscimos de Luís Alberto Pacheco.

(1) Dados da Inspeção Regional de Estatística Municipal. (\*) Dados do orçamento.

Tabela 3.4 – Receita, despesas e saldo financeiro – Itaparica, 1954 a 1958

Ano	Receita arrecadada				Despesas (Cr\$1.000)	Despesas (U\$1.000)	Saldo (Cr\$1.000)	Saldo (U\$1.000)
	Total (Cr\$1.000)	Total (U\$1.000)	Tributária (Cr\$1.000)	Tributária (U\$1.000)				
1954	1.287	22	418	7	-	-	-	-
1955	1.475	21	864	12	791	11	+ 684	10
1956	2.144	30	773	11	1.916	27	+ 228	3
1957	2.535	34	1.423	19	1.866	25	+ 669	9
1958 (*)	3.079	24	1.515	12	3.079	24	-	-

Fonte: IBGE, 1960, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco.

(\*) Dados do orçamento.

A instituição de tributos é uma relação jurídica entre o Estado e o contribuinte, onde são estabelecidas deveres e obrigações das partes envolvidas.

Assim, as receitas advindas da tributação devem ser destinadas à realização dos interesses da sociedade local.

A despesa municipal de Itaparica em 1958 era composta por gastos em serviços de utilidade pública (43%), serviços industriais (14%), administração geral (13%), fiscalização financeira (12%), educação pública (4%), saúde pública (2%), assistência e seguridade social (2%), dívidas e encargos diversos (10%).

### **3.1 Infra-estrutura urbana e social em Itaparica antes da emancipação municipal**

Para o estudo dos sistemas de infra-estrutura do município de Itaparica, até 1960, serão analisados apenas os de maior importância para a municipalidade. Desse modo, serão abordados neste tópico aspectos relativos ao transporte, instalações hidráulicas e elétricas, educação e saúde.

O principal meio de transporte entre Itaparica e localidades próximas era o marítimo. O transporte entre as sedes dos distritos da ilha e entre as sedes municipais era feito através de embarcações da Companhia de Navegação Baiana, saveiros ou lanchas a motor. Sendo que o porto existente nessa época era bastante rudimentar, estando capacitado apenas para a atracação de embarcações de pequeno e médio porte. O percurso até Salvador que perfaz uma distância de 22km durava uma hora e meia.

O transporte por via terrestre era pouco desenvolvido, já que quase inexistiam trechos em boas condições para o tráfego de veículos. Segundo o IBGE (1960) as vias de transporte terrestre dispunham de 13 km de estrada de rodagem autoviária asfaltada, mas em estado precário, ligando a sede municipal ao distrito de Mar Grande, e 64 km de estradas apenas em condições para o tráfego de veículos à tração, ligando os outros distritos entre si. No final de 1956, a Prefeitura Municipal

registrou a existência dos seguintes veículos na localidade: 6 automóveis de passageiros, 6 caminhões e 50 bicicletas.

No que se refere ao fornecimento de água, energia elétrica e saneamento básico, pode-se dizer que era bastante precário no antigo município de Itaparica, principalmente nos distritos que não a sede. A iluminação pública surgiu como atividade regular apenas em 1939, ficando sob o comando da Prefeitura assessorada pelo Governo do estado até o ano de 1956 quando passou a ser administrado pelo Departamento de Energia da Secretaria de Viação e Obras Públicas do Estado, até esse período, devido à participação do Governo estadual, dos 55 logradouros públicos da cidade, 42 eram servidos de iluminação elétrica, 22 possuíam rede de abastecimento de água canalizada e apenas 16 estavam ligados à rede de esgotamento público. A partir de informações do IBGE (1960) sabe-se que de 669 prédios apenas 150 possuíam ligação com a rede de água, 210 à rede de esgotos e 456 à rede de energia elétrica. Além disso, pode-se afirmar que a destinação final do esgoto sanitário era feita principalmente através de fossas rudimentares e valas.

Quanto aos serviços sociais – educação e saúde – o seu oferecimento no município era assim distribuído: no que diz respeito ao ensino público no município, pode-se inferir que esse serviço estava voltado basicamente para o atendimento das demandas de ensino primário. No ano de 1957 existiam 51 unidades voltadas para a educação primária, totalizando cerca de 2.800 alunos matriculados. Segundo dados do IBGE (1960), quase 50% da população em idade escolar sabia ler e escrever, sendo que o índice médio da Bahia era de 32%.

Essa situação decorria da existência de uma boa difusão do ensino fundamental tanto pelas áreas urbanas, suburbanas quanto rurais, sendo que todos

os povoados eram dotados dessas unidades de ensino. A educação de nível médio era quase inexistente, pois existiam apenas cinco unidades de ensino supletivo, contando com 500 matrículas anuais.

Já para o serviço de saúde em Itaparica, este encontrava-se pouco desenvolvido, não existindo hospitais ou consultórios especializados. A assistência médica era prestada por um Posto de Higiene do Estado, um Posto de puericultura para dar atendimento às gestantes e crianças e um Posto de Saúde do SESI. Havia atendimentos particulares através de três profissionais de medicina, um de enfermagem, um de odontologia e três auxiliares de enfermagem. No município existia também uma única farmácia e a assistência sanitária era prestada pelo Setor nº. 1 do Departamento de Endemias Rurais, com sede em Salvador.

### **3.2 A subdivisão do antigo município de Itaparica**

O município de Itaparica, apesar de ter sido criado em 1831, permaneceu como município único até o ano de 1962, quando então, foi desmembrado em três unidades autônomas. Com isso, foram criados dois novos municípios, além do município-estância de Itaparica. Essa divisão ocorreu após a publicação de duas leis estaduais. A primeira de 27 de Julho de 1962, Lei Nº. 1.755, criou o município de Salinas da Margarida e a segunda, a Lei Estadual Nº 1.773, de 30 de julho do mesmo ano, criou o município de Vera Cruz.

O município de Salinas da Margarida foi formado com apenas um distrito, constituído pela área continental do antigo município de Itaparica, tendo como sede a vila de mesma denominação, posteriormente elevada à categoria de cidade, quando da instalação do novo município. Vera Cruz, por outro lado, foi criado a partir de quatro distritos: Mar Grande (sede), que passou a se chamar Vera Cruz,

Jiribatuba, Cacha Pregos e Vera Cruz, que teve seu nome trocado para Mar Grande. Ao município de Itaparica, restaram, apenas, os limites do seu antigo distrito-sede, constituído pela cidade de Itaparica, uma zona rural e alguns poucos povoados, onde estavam concentradas as atividades da estância hidromineral.

Através de pesquisa realizada junto à Assembléia Legislativa do estado da Bahia teve-se acesso aos projetos de lei que tratavam do desmembramento do município de Itaparica e propunham a criação de novos municípios. Com a finalidade de identificar as causas que levaram à emancipação em Itaparica, pôde ser constatado que a origem desse processo é mais antiga do que se imaginava, remontando à década de 1930.

Em 04 de setembro de 1947, foi publicado, no Diário Oficial do Estado (D.O.E.), o Projeto de Lei Nº. 218, que entre outras medidas, pretendia criar o município de Vera Cruz de Itaparica, desmembrado de Itaparica. Esse novo município seria constituído pelos distritos de Mar Grande, Vera Cruz de Itaparica, Jiribatuba, Cacha Pregos e Salinas da Margarida. Sua sede seria a vila de Mar Grande, que, com seu respectivo distrito, passaria a denominar-se Vera Cruz de Itaparica e, o antigo distrito de Vera Cruz de Itaparica, do qual a sede tomaria emprestado o nome, passaria a se chamar Barra do Gil.

Por este projeto de lei pôde-se verificar que os atuais municípios de Salinas da Margarida e Vera Cruz constituiriam um único município, separado do de Itaparica. A proposta de criação do município de Salinas da Margarida somente seria colocada em questão em 09 de julho de 1961, com a publicação do Projeto de Lei Nº. 1.945, apenas um ano antes de sua criação. Ao procurar neste projeto, as razões que levaram este distrito a lutar por sua autonomia, não foi encontrada nenhuma explicação consistente. Tanto que, a parte que se refere às justificativas para a

emancipação diz apenas que “O autor da presente proposição a justificará oralmente perante as comissões e o Plenário da Assembléia, se for o caso” (BAHIA, 1961).

O autor deste projeto foi o então deputado estadual, Padre Luiz Palmeira, que, posteriormente, tornou-se o primeiro prefeito do município. Como o objetivo desta pesquisa se restringiu aos municípios que atualmente compõem a Ilha de Itaparica, ficando de fora o município de Salinas, este caso não será aprofundado. Como não foi encontrada nenhuma referência no período em que foi publicado o primeiro projeto de lei (setembro de 1947), que indicasse o desejo de criação de um município separado do de Vera Cruz, a emancipação desses dois municípios será tratada como um processo único para efeito de análise das causas que levaram à emancipação.

Para compreender os reais motivos que levaram Itaparica a perder grande parte de sua superfície, justamente onde estavam localizados distritos de fundamental importância para a economia municipal, como Cacha Pregos, Mar Grande e Salinas da Margarida, entre outros, é preciso recuar um pouco no tempo de forma a identificar os fatores que influenciaram nessa questão. Como será visto adiante, as causas que deram origem a esse processo eram realmente antigas, remontando à época em que o município de Itaparica foi transformado em uma estância hidromineral, em 1937.

### **3.2.1 A origem do processo de desmembramento de Itaparica**

Em 10 de dezembro de 1937, com a publicação do Decreto Estadual Nº 10.440, foi autorizada a criação da Estância Hidromineral de Itaparica, pelo interventor Antônio Fernandes Dantas. A partir desta data, o município passaria a ser controlado diretamente pelo Governo do estado, e seus representantes seriam

indicados pelo governador, conforme determinação do artigo 13, § 1º da Constituição Federal de 1934.

O Artigo 1º, da última redação do Projeto de Lei Nº. 58, de 1935, diz o seguinte:

Fica o Poder Executivo autorizado a entrar em acordo com a Prefeitura de Itaparica para estabelecer naquele município uma estância hidromineral, e incentivar o aproveitamento das águas da Fonte da Bica e outros mananciais ali existentes, reputados medicinais, explorando-os diretamente ou sob regime de concessão (BAHIA, 1936, p. 1894).

Com o objetivo de modernizar o município de Itaparica, adaptando sua cidade (sede) às atividades da futura estância, o Governo do estado disponibilizou cerca de 500:000\$000 (quinhentos contos de réis), aos estudos necessários às obras de melhoramento. Segundo Queiroz (1939), o tempo previsto para a execução de todos os serviços e obras, necessários à implantação de uma estância modelo em Itaparica, era de cinco anos. Portanto, o Governo do estado deveria empregar, durante este período, a quantia anual de 2.000:000\$000 (dois mil contos de réis), perfazendo um total de 10.000:000\$000 (dez mil contos de réis), ao final dos trabalhos. Para a execução das obras, um engenheiro civil ou um arquiteto-urbanista, fora indicado para o cargo de Prefeito, podendo a qualquer momento ser destituído pelo Governador.

A Constituição do Estado da Bahia, de 1947, no seu Art. 36, inciso XI, tratando das atribuições do Governador do estado enumerava, entre outras funções, a de nomear e destituir os prefeitos dos municípios onde houvesse estâncias hidrominerais beneficiadas pelo Estado ou pela União. Por outro lado, existia um decreto da interventoria de 1935 exigindo para nomeação de prefeito nas Estâncias, que estes fossem técnicos em engenharia (ALVES, 1957).

Muita expectativa foi criada em torno da instalação dessa estância hidromineral e do aproveitamento de suas águas medicinais, pois, como pode ser visto:

O Estado da Bahia ressentia-se da falta de uma estação balneária, próxima da Capital, que sirva de ponto de veraneio, nos meses de estio, a uma parte de sua população. Itaparica é sob este ponto de vista, o local mais apropriado para semelhante empreendimento, pois além de prestar-se admiravelmente ao veraneio de milhares de pessoas ainda é possuidora de grandes reservas de águas minerais importantíssimas na cura de varias moléstias, atributo este que lhe valeu o significativo nome de 'Europa dos pobres (QUEIROZ, 1939, p. 56).

Sobre a aprovação do plano de urbanização para a sede de Itaparica, o Engenheiro Geraldo Antunes da Silveira, da divisão técnica do Departamento das Municipalidades, escreveu em seu parecer, os seguintes termos:

Representa para o Estado da Bahia um avanço de progresso no seu complexo administrativo o Decreto Estadual que transformou a cidade lendária de Itaparica em 'Estância Hidromineral', por isso que, esse avocará mais diretamente a si o direito de beneficiar materialmente aquela histórica cidade, trazendo-lhe conservação nos marcos de seus feitos heróicos e amplitude no seu notável conjunto de belezas naturais, através o plano de expansão e urbanismo traçado sob a orientação técnico-profissional do Engenheiro Paulo Peltier de Queiroz (QUEIROZ, 1939, p. 9).

No entanto, após cerca de dez anos de intervenção do Governo estadual, na vida política e econômica desse município, alguns problemas começaram a ser detectados. Apesar dos inúmeros benefícios que a instalação desta estância proporcionou para a cidade de Itaparica, como obras de saneamento, alargamento e pavimentação de ruas e reconstrução de seu centro urbano, o restante do município não recebeu qualquer tipo de melhoria.

Segundo relatório, apresentado em ofício, pelo Engenheiro Celso Torres, Diretor Geral do Departamento de Obras Públicas do Estado, à Secretaria da Viação, em 08 de novembro de 1946, citado no D.O.E. de 12 de julho de 1947, após visita feita à cidade de Itaparica, a situação era a seguinte:

Não tem dado bom resultado a Prefeitura ficar com encargos políticos e administrativos e dirigir as obras de melhoramentos; penso que estes serviços devem ser retirados da mesma, cometidos a este Departamento (o Dep. de Obras Públicas e orientados pela supervisão de V. Excia. o

Secretário da Viação e Obras Públicas). Infelizmente a educação política não permite que o Prefeito possa se dedicar ao ânimo livre a estes trabalhos. Se a lei não permite é caso para outro decreto-lei modificá-la (BAHIA, 1947, p. 999).

Em um outro documento, o Diretor da Consultoria Jurídica da Secretaria da Viação, Dr. Arx Antunes, concordando com o relatório do Engenheiro Celso Torres, dá o seguinte parecer:

[...] não julgamos desavisada a observação do Dr. Celso Torres a respeito dos duvidosos resultados práticos da junção das duas autoridades numa só pessoa – a política e a técnica. Ou limita-se o campo de ação dos Prefeitos técnicos das Estâncias ao âmbito da cidade, ficando a cargo de outro Prefeito, inteiramente político, os negócios municipais dos sistemas o que dará melhor resultado na prática. O certo é que como está não tem sido proveitoso para as Estâncias a junção das autoridades numa só pessoa. Esta, geralmente, um engenheiro conhecedor profundo da parte técnica referente à construção de uma cidade nova, fica na contingência de, como Prefeito político, ter de atender às rotineiras questões policiais, judiciárias, educacionais, rurais, etc. do Município, quer na sede, quer nos distritos, a cujos interesses locais não pode deixar de atender, com evidente prejuízo para os trabalhos técnicos da Estância, decorrente do seu afastamento da sede repetidas vezes (BAHIA, 1947, p. 999).

No entanto, a situação enfrentada pelo município de Itaparica não representou um caso isolado na Bahia, pois o município-estância de Cipó passava igualmente pelos mesmos tipos de dificuldades. Tanto que, em 12 de julho de 1947, foi encaminhada à Assembléia Legislativa do Estado, a proposta de Emenda Constitucional Nº. 314. Os deputados autores desta emenda, considerando grave a situação destes municípios, apresentaram três soluções distintas para resolver o problema. As três propostas, tal como foram publicadas, são as seguintes:

- 1ª) Restringir as estâncias de Cipó e Itaparica às áreas de seus atuais distritos sedes, libertando as partes restantes de suas superfícies, a fim de existirem como município à parte;
- 2ª) Admitir a coexistência de dois prefeitos, no mesmo município, sendo um para a estância e o outro para administrar o município;

3ª) Separar as atuais atribuições dos prefeitos, que voltariam a ser eleitos e a se ocupar exclusivamente dos assuntos municipais, ficando os melhoramentos das estâncias a cargo de um Chefe de Comissão, nomeado pelo Estado e perante este responsável.

Das três soluções, a que mais pareceu conveniente, na época, para a comissão da Assembléia Legislativa, que cuidava dos dois casos em questão, foi a primeira delas. Com isso, as estâncias hidrominerais de Itaparica e Cipó passariam a ser constituídas pelas áreas dos então distritos-sede dos município de mesmo nome, dos quais seriam desmembradas, restituindo, assim, a autonomia do restante dos seus distritos a um novo município.

Segundo o relatório apresentado à Assembléia Legislativa, quando da discussão da referida emenda, a delimitação de uma área reduzida, para os chamados municípios-estância, seria uma solução para os problemas de sua administração e dos municípios dos quais estas seriam desmembradas. Com a separação das estâncias, o Governo estadual as continuaria administrando, restabelecendo no restante dos municípios a independência de governo e a eletividade dos seus representantes.

De acordo com esse mesmo relatório, o desmembramento traria inúmeros benefícios para ambos os municípios, tanto para as estâncias, quanto para os municípios dos quais tiveram origem. Com essa delimitação, os prefeitos dos municípios-estância ficariam dispensados do encargo de administrar uma área maior, composta de zona rural e diversos povoados, podendo se dedicar ao distrito-sede, onde se concentravam as atividades da estância e onde o Governo do estado depositava o interesse de sua exploração e conservação. Ao restante dos distritos, que se tornariam independentes, conquistando sua autonomia político-administrativa,

poderiam ser encontradas soluções mais adequadas às necessidades de suas populações e ao desenvolvimento local, sem o intervencionismo do Governo estadual.

O mesmo tipo de solução tinha sido adotado em outros estados que também possuíam estâncias hidrominerais. Em Minas Gerais e São Paulo, diversos municípios-estância foram organizados com a área de um só distrito, em cujos limites revelou-se a existência de fontes medicinais. Este foi o caso de Araxá, Poços de Caldas, São Lourenço, Caxambu, Cambuquira e Passa-Quatro, em Minas Gerais e, da Estação Climática de Campos do Jordão e do Município-Estância de Lindóia, em São Paulo.

Foi com o objetivo de tentar solucionar as dificuldades, anteriormente apresentadas, que, de acordo com os deputados autores da Emenda Nº. 314, seriam decorrentes da incapacidade dos prefeitos nomeados pelo Governo do estado em dirigir as obras de melhoramento nas estâncias e ao mesmo tempo administrar o restante do município, que surgiu, a partir desta Emenda, a primeira proposta de divisão para os municípios de Itaparica e de Cipó.

Em 04 de setembro de 1947, foi publicado, no D.O.E., o Projeto de Lei Nº. 218. Com esse projeto pretendia-se criar os municípios de Vera Cruz de Itaparica e Ribeira do Amparo, desmembrados dos municípios-estância de Itaparica e Cipó.

O primeiro município, cuja sede passaria a ser a vila de Mar Grande, que, com seu respectivo distrito, passariam a denominar-se Vera Cruz de Itaparica, seria constituído pelos seguintes distritos: Vera Cruz de Itaparica (ex-Mar Grande), Barra do Gil (ex-Vera Cruz de Itaparica), Jiribatuba, Cacha Pregos e Salinas da Margarida. O segundo município, o de Ribeira do Amparo, seria constituído por dois distritos: Ribeira do Amparo e Heliópolis e, sua sede seria a vila de Ribeira do Amparo.

### **3.2.2 Razões para o desmembramento e surgimento de novos municípios na Ilha de Itaparica**

Um dos itens que compõe os Projetos de Lei para a criação de novos municípios é a “justificativa”. Nela constam os motivos utilizados em favor da emancipação de determinada área (CIGOLINI, 1999).

Com o objetivo de tentar provar o fracasso da administração dos prefeitos nomeados pelo Governo do estado, nos municípios-estância de Itaparica e Cipó, foi publicada no Diário da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, de 12 de julho de 1947, uma longa justificativa para a proposta de divisão desses dois municípios. Essa justificativa tentou demonstrar que o sistema adotado para a administração desses municípios estava trazendo grandes prejuízos para toda a municipalidade.

Constam da referida justificativa os seguintes termos:

Os municípios de Itaparica e Cipó não podem continuar na situação de desequilíbrio administrativo e depauperamento econômico em que se acham, depois de uma década no caso do primeiro deles, e perto de três lustros, quanto ao segundo, de regime de subordinação aos interesses de suas estancas (BAHIA, 1947, p. 2493).

Como razão de ordem política, para a realização do processo emancipatório, estava o desejo da população de voltar a escolher seus próprios governantes e, principalmente, o anseio dos dirigentes locais em participar mais ativamente da vida pública do município sem que houvesse a interferência do Governo estadual.

Segundo Noronha (1997), em muitos casos, a tentativa de grupos políticos locais em formar novas áreas de influência e de poder, seria o principal motivo para a criação de um novo núcleo administrativo. No caso de Itaparica, essa área de influência e de poder já existia, porém encontrava-se “congelada”, já que com a criação da estância os políticos locais perderam a elegibilidade para o exercício do Governo local.

Como já foi dito, a partir do ano de 1937, a Prefeitura de Itaparica passou a ser diretamente controlada pelo Governo estadual por meio da nomeação do seu prefeito pelo governador do estado. Essa questão, de ordem política, pode ser considerada a origem e mesmo a principal causa do processo de divisão municipal. Todas as outras questões apontadas como razão desse processo, tais como, problemas administrativos e econômicos, estariam diretamente vinculadas a ela.

De acordo com as justificativas apresentadas na proposta de Emenda Nº. 314 e no Projeto de Lei Nº. 128, publicados no D.O.E., respectivamente em 12 de julho de 1947 e em 04 de setembro de 1947, os principais problemas enfrentados pelo município: retrocesso econômico, abandono dos distritos, confusão administrativa, etc, seriam decorrentes dessa intervenção estadual.

As disputas entre políticos que desejavam uma maior autonomia do Governo local (municipalistas) e outros que defendiam uma maior intervenção do governador estadual nos assuntos locais (centralistas) já ocorriam desde antes da proposta de criação da Estância Hidromineral de Itaparica, mas as dificuldades encontradas para esses grupos políticos se estabelecerem no poder foram fundamentais para iniciar o processo emancipatório.

Inicialmente, foi feita uma proposta de emenda com o intuito de suprimir o inciso que tratava da indicação dos prefeitos de estâncias hidrominerais, para, com isso, resolver os problemas locais de centralização política através do restabelecimento das eleições dessa localidade. Porém, como esta proposta não foi aprovada, surgiu como solução a proposta de separação do distrito-estância do restante do município.

Scussel (1998), ao analisar, no estado do Rio Grande do Sul, diferentes processos emancipatórios e as justificativas apontadas por aqueles que defendem a

criação de novos municípios, observa que o principal argumento apresentado, em diversos casos de emancipação naquele estado, foi o fato de que a população dos municípios emancipados, enquanto estes ainda eram distritos, viam o desenvolvimento local prejudicado, pelo fato de os recursos neles gerados serem transferidos para as sedes dos municípios, sem que houvesse um retorno correspondente em obras públicas e em melhoramentos.

Analisando a situação dos distritos de Itaparica, no período em que este município era administrado por prefeitos nomeados pelo governador do estado, algumas semelhanças podem ser encontradas com os casos apontados por Scussel, no Rio Grande do Sul.

Segundo as justificativas apresentadas na proposta de Emenda Constitucional Nº. 314 e no Projeto de Lei Nº. 128, que pretendiam dividir o antigo município de Itaparica em dois; a partir do momento em que este município foi transformado em uma estância hidromineral, perdendo sua autonomia e seus habitantes a liberdade de escolher seus próprios representantes, os distritos passaram a enfrentar inúmeros prejuízos materiais devido ao estado de abandono em que foram deixados.

De acordo com o Artigo Nº. 15, da Lei Estadual Nº. 42, de 24 de janeiro de 1936, as prefeituras seriam obrigadas a aplicar em seus distritos, pelo menos 50% das rendas arrecadas nos mesmos, em obras de melhoramentos e em serviços, devendo ser subtraídas as percentagens sobre a arrecadação e cotas devidas ao estado.

No entanto, ao contrário do que se esperava, durante o tempo em que o Governo do estado esteve administrando o município, os prefeitos não observaram esta disposição. Pois, como estavam constantemente atarefados com as obras de

melhoramento no distrito-sede, onde se concentravam as atividades da estância, os prefeitos não se empenharam em realizar obras úteis, nem instalar serviços essenciais à comunidade, mesmo que por lei estivessem obrigados a aplicar nos distritos, parte da renda neles arrecadada.

Como prova do estado de abandono em que se encontrava o município de Itaparica, durante o período de intervenção do Governo estadual, com exceção, é claro, do seu distrito-sede, foram apontados, no D.O.E., de 12 de julho de 1947, os seguintes problemas:

Em 8 anos, tanto há do regime de prefeitos do Estado, apenas se iniciou, no distrito de Mar Grande, por conta da municipalidade, e no início ficou, a construção de uma fonte.

No distrito de Vera Cruz, a municipalidade nada fez, em 8 anos.

No distrito de Cacha Pregos, também nenhuma pedra foi colocada, por iniciativa da Prefeitura.

Em Santo Amaro do Catu, os melhoramentos, muitas vezes reclamados, cifraram-se na construção de uma pequena passagem sobre o rio dos Paus, de uma rampa de cerca de metro e meio de largura junto ao mar, e de um trecho diminuto de cais. Tudo reunido, muito longe fica da verba que a Prefeitura era obrigada a inverter nesse distrito.

Em Salinas da Margarida, finalmente, que é um dos mais rendosos distritos do município, melhoramento algum foi feito, ou serviço qualquer foi criado, com recurso do governo local (BAHIA, 1947, p. 999).

A explicação dada pelos deputados autores da proposta de Emenda Nº. 314 e do Projeto de Lei Nº 218 para a situação em que se encontravam esses distritos foi que seus problemas seriam decorrentes do desequilíbrio administrativo em que se achava o município neste momento. Esse desequilíbrio teria surgido do fato de a prefeitura acumular encargos políticos e administrativos e ao mesmo tempo dirigir obras de melhoramento.

Durante o período em que a prefeitura foi administrada por um preposto do Governo do estado, os serviços municipais estiveram divididos em duas partes. Existia, de um lado, uma seção de melhoramentos, que dirigia os trabalhos de beneficiamento da estância, sendo custeados por verba especial do orçamento do estado, sob controle do Departamento de Obras Públicas da Secretaria da Viação. E, em separado,

funcionavam os serviços próprios do município, que eram custeados pelas rendas municipais e estavam sob o controle do Departamento das Municipalidades, criado especialmente para dar assessoria técnica aos municípios do interior.

Como pode ser visto, existia um desequilíbrio financeiro no município, pois, nesse período, a prefeitura operava com recursos próprios e ao mesmo tempo com dinheiro do orçamento estadual. Enquanto o distrito-sede contava com grandes investimentos do Governo do estado, especialmente para a execução de obras de melhoria na estância. O restante do município só podia contar com os recursos provenientes da arrecadação municipal, bastante inferior aos investimentos aplicados na estância.

De acordo com essa mesma explicação, havia, também, no município, certa “confusão administrativa”, decorrente do fato de seus funcionários estarem sujeitos às determinações de diferentes secretarias e departamentos, que muitas vezes possuíam funções e objetivos contrários. Esses funcionários nunca sabiam ao certo a que tarefas deveriam dar prioridade, nem com quem deveriam se entender, quando diante de decisões que envolvessem assuntos diretamente relacionados à estância e ao mesmo tempo de interesse do município.

Durante o período em que o Governo estadual esteve à frente da administração municipal, a economia local entrou numa fase de declínio, ocasionada pela decadência do modelo agro-exportador, que até o momento representava a principal atividade econômica dos municípios do Recôncavo.

Esse processo de estagnação econômica, mesmo sendo motivado por fatores diversos (concorrência com centros produtivos mais dinâmicos, crises econômicas cíclicas, etc), foi apontado, em Itaparica, como sendo resultante da

intervenção do estado na vida municipal e do próprio desinteresse dos prefeitos do município em fomentar o desenvolvimento econômico local.

Uma vez que o Governo do estado e os prefeitos nomeados para o município tinham como prioridade a transformação de Itaparica em uma estância modelo, não cuidaram de incentivar novas atividades econômicas, nem se preocuparam em desenvolver e ampliar as atividades já existentes. Enquanto as atividades relacionadas com a estância receberam inúmeros incentivos governamentais para sua instalação, o mesmo não foi verificado para outros ramos de atividades.

De acordo com a última redação do Projeto de Lei Nº 58, de 1935, publicada em 28 de agosto de 1936, no D.O.E., que pretendia criar a estância hidromineral de Itaparica, ficou estipulado o seguinte:

Art. 3º. Ficarão isentos do imposto de indústrias e profissões, durante 10 anos, os sanatórios, hotéis modelos, estabelecimentos balneários, esportivos, e de beneficiamento e gaseificação d'água, que se construírem, de acordo com as leis e regulamentos existentes, na cidade de Itaparica (BAHIA, 1936, p. 1894).

Acusando os prefeitos pelo retrocesso econômico do município, os deputados, autores da proposta de Emenda Nº. 314 e do Projeto de Lei Nº. 218, que pretendiam separar o distrito-sede de Itaparica, do restante do município, apresentaram como prova do seu argumento, a seguinte justificativa:

Arma de eficiência não menor, contra o sistema de administração dos municípios possuidores de estâncias – e suas vítimas – por prefeitos do Estado, nos é fornecida pelo estudo de renda de um desses municípios, o de Itaparica. Quando por força de circunstâncias conhecidas, a moeda vai em crescente perda de valor, e seu volume aumenta, acentuando o desequilíbrio na relação entre o dinheiro e seu poder real, – a renda desse município eleva-se tão pouco, ao cabo de um período de cinco anos, que muito bem poderíamos dizer que decresceu, em vez de subir, como por toda parte se tem verificado. A receita do município de Itaparica apenas se elevou, de 1942 para 1946, inclusive, de 3,2%. Essa receita é em parte considerável baseada no imposto sobre a exportação dos produtos agro-industriais do município. Tais produtos subiram verticalmente de preço, avolumando-se em conseqüência, a arrecadação de tributo cobrado por sua exportação. A arroba de piaçava experimentou um encarecimento de 300%; a cal, por moio, 66%; a lenha, metro cúbico, 150%; o azeite de dendê em lata, 85%; o cento de cocos, 140%. Mas a renda aumentou apenas de 3,2%. Ora, aumento nestas condições o que realmente significa é decréscimo, e as causas desse deperecimento

financeiro podem ser procurados no desinteresse dos prefeitos do Estado pelas medidas de fomento econômico, que não tomaram, nem podiam tomar, porque monopolizados por sua missão precípua, ou seja, a de cuidar das estâncias (BAHIA, 1947, p. 1000).

### **3.2.3 Condições para uma existência economicamente auto-sustentada**

Após explicar as razões que motivaram o surgimento da proposta de divisão do município de Itaparica era necessário que os deputados estaduais demonstrassem que os novos municípios possuíam condições de existirem de maneira auto-sustentada, para isso era exigido o cumprimento de certos requisitos legais relacionados com uma dada área, população mínima para o novo município e uma renda suficiente para o seu sustento.

A Constituição do Estado da Bahia de 1947 afirma em seu Artigo 93 que “serão estabelecidas condições mínimas de renda, população, território e possibilidades econômicas para obtenção ou perda da condição de município” e que “nenhum município sofrerá redução territorial que acarrete perda das condições mínimas previstas”. A existência desses requisitos mínimos deve-se à necessidade de se comprovar que os novos municípios irão possuir condições suficientes para se tornarem autônomos, possuindo capacidade de sustentação.

De modo a proteger o município remanescente dos possíveis prejuízos decorrentes do desmembramento a Constituição do Estado da Bahia de 1947 criou a possibilidade de o município constituído ou acrescido por desmembramento responder por parte da dívida do que sofreu a redução territorial, já que “as circunscrições a que deixaram de pertencer não devem ser prejudicadas com a perda de parte de seus territórios, a ponto de que isso lhes possa afetar substancialmente a existência” (BAHIA, 1947, p. 2.493).

Observando a legislação existente na época foi argumentado pelos deputados estaduais que os municípios de Vera Cruz de Itaparica e o município-estância de Itaparica, satisfariam às principais exigências legais para sua existência como municípios autônomos.

Observando a população e a superfície do município de Itaparica, em 1947, pode-se inferir que tanto os cinco distritos que formariam o novo município de Vera Cruz de Itaparica, quanto seu antigo distrito-sede, que se transformaria no município-estância de Itaparica, apresentavam condições suficientes para a municipalização.

O antigo município de Itaparica possuía em 1940, 315 km<sup>2</sup> de superfície. Com o desmembramento, passaria a ocupar apenas a área de seu distrito-sede, ou seja 29km<sup>2</sup> distribuídos em 28,41km<sup>2</sup> de área rural, 0,32km<sup>2</sup> de subúrbio e 0,27km<sup>2</sup> de área urbana. O Projeto de Lei Nº. 218 justifica que essa distribuição desproporcional entre área urbana e rural seria proveitosa para o novo município que poderia usar esse fato para incentivar a exploração de depósitos de petróleo e gás, o que iria valorizar o município e conseqüentemente aumentar a renda do mesmo. Em relação ao número de habitantes também não havia impedimentos, já que o novo município iria abranger uma população de 4.969 pessoas, representando um volume demográfico suficiente. A área onde se compreenderia o novo município de Vera Cruz de Itaparica seria extensa com 286km<sup>2</sup>, habitada por 14.409 pessoas.

Tabela 3.5 – População residente e superfície – Itaparica, 1940

Distritos	População	Superfície (km <sup>2</sup> )
Itaparica (Sede)	4.969	29
Mar Grande	2.915	35
Vera Cruz de Itaparica	3.744	99
Jiribatuba	2.111	75
Cacha-Pregos	1.434	10
Salinas da Margarida	4.205	67
Total	19.378	315

Fonte: Diário Oficial do Estado da Bahia, de 12 de setembro de 1947.

Observando as rendas do município de Itaparica, em 1946, pode-se afirmar que seu distrito-sede estaria apto a se separar. Neste ano o distrito-sede destinou uma renda de Cr\$ 168.868,70 [U\$ 9.020,76] para a Prefeitura, ou seja, uma receita suficiente para sustentar o gasto com seus serviços públicos. Segundo o D.O.E. (BAHIA,1947, p. 2.493) “suficiente para o custeio em condições ainda melhores do que a presentemente acontece”.

Nesse mesmo ano, os cinco distritos que iriam compor o novo município de Vera Cruz de Itaparica arrecadaram uma renda considerada baixa, cerca de Cr\$ 74.215,80 [U\$ 3.964,52]. Porém, o Projeto de Lei considerava que isso era decorrência do estado de abandono em que esses distritos estavam, e afirmava que com a emancipação haveria um aumento natural da renda, decorrente do repasse de verbas das outras esferas do governo.

#### **4. A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA ILHA DE ITAPARICA APÓS AS EMANCIPAÇÕES DE 1962**

A prestação de serviços públicos é uma função própria da Administração Pública, sendo alguns deles de competência das prefeituras. Os serviços públicos podem ser prestados pelo Governo municipal de forma direta ou indireta, através da delegação a terceiros. Assim, ocorre a transferência da execução do serviço do governo para empresas privadas ou particulares, através de concessão, permissão ou autorização, sendo que a titularidade do serviço permanece com o Estado.

O que vem caracterizar um serviço como sendo público é sua finalidade de “[...] satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” (MEIRELLES, 1993, p. 294). Sabendo-se que essas atividades podem variar de acordo com as necessidades de cada época e das características de cada povo. Assim, não importa se o serviço é executado pelo poder público ou por empresas privadas delegadas, mas sim a satisfação concreta da população como coletividade.

Os Governos municipais devem se preocupar com que os serviços públicos sejam prestados igual e indistintamente a toda a comunidade, de modo a atender as necessidades e aspirações dos cidadãos, atingindo um limite mínimo de adequação. De acordo com a Lei Federal nº. 8.987/1995 temos que “serviço adequado é o que satisfaz às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Atendendo a essa orientação, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) considera como direito básico do usuário a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral e, em complemento, obriga o Poder Público ou seus delegados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e

contínuos, dispondo sobre os meios para o cumprimento daquelas obrigações e a reparação dos danos causados.

A Constituição Federal de 1988 insere, ainda, o conceito de serviço relevante, como o de saúde, devendo ser fornecido acesso universal e igualitário para a população, sendo financiado através de recursos do orçamento da seguridade social e de todas as unidades da federação. A educação também é um importante dever constitucional do Estado e seu não oferecimento ou sua oferta irregular motiva a responsabilização das autoridades competentes. Além disso, são definidos percentuais mínimos da receita da arrecadação de impostos e de repasses financeiros de 18% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios investirem na manutenção e no desenvolvimento do ensino escolar.

Segundo Scussel (1998, p. 125), “[...] a oferta de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos à população dos municípios emancipados está diretamente ligada à satisfação das necessidades sociais dessas comunidades. Assim, pode-se afirmar que avaliar a variação dessa oferta significa, também, aferir o desenvolvimento de tais municípios [...]”, sobretudo quando se observa que esses elementos conferem atributos de qualificação ao espaço urbano, modificando o cotidiano das pessoas que nele vivem.

A autora cita que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), conceitua o desenvolvimento humano como um “[...] processo de ampliar a gama de opções das pessoas, oferecendo-lhes maiores oportunidades de educação, atenção médica, renda e emprego, e abrangendo o espectro total de opções humanas, desde um entorno físico em boas condições até liberdades econômicas e políticas” (SCUSSEL, 1998, p. 125).

A partir dessa compreensão, tornou-se necessário analisar as implicações da divisão do antigo município de Itaparica na oferta de equipamentos de consumo coletivo, serviços e infra-estrutura, em duas das três unidades criadas. Nessa parte, será focalizada a análise comparativa de aspectos definidores de qualificação do espaço urbano entre dois momentos distintos, antes e depois da emancipação dos municípios de Itaparica e Vera Cruz em 1962, examinando-se a variação ocorrida na oferta de equipamentos de saúde e de educação, assim como seu reflexo na urbanização desses municípios.

A escolha desses serviços se deu, visto que, dentre o universo possível dos que contribuem para qualificar o cotidiano desses núcleos urbanos, estudos preliminares, bem como a própria fundamentação teórica em torno do tema, permitiram identificá-los como elementos mais significativos.

#### **4.1 Mudanças econômicas e a redefinição do papel da Ilha de Itaparica**

Até a década de 1950, todo o Recôncavo baiano, inclusive a Ilha de Itaparica, contava com uma atividade econômica mais diversificada e, em certos aspectos, mais significativa que a das últimas décadas. Durante todo o período colonial, os municípios dessa região concentravam as principais atividades econômicas. Sua importância só começou a diminuir com a ascensão da Região Sudeste, a partir da transferência da capital da Colônia, de Salvador para o Rio de Janeiro. Na Bahia, no entanto, o Recôncavo continuou a desempenhar importante papel na economia local, até o início da industrialização do estado. Os municípios dessa área eram grandes produtores e distribuidores de diversas mercadorias para Salvador e outros municípios, tanto de gêneros alimentícios, como de produtos

artesanais e de construção, além de enviar para o mercado externo, diversos produtos como açúcar e tabaco.

A decadência do modelo agro-exportador, dominante até início do século XX no Nordeste, refletiu na precária estrutura produtiva da Ilha de Itaparica, esta não foi capaz de se adequar às transformações nas dinâmicas de produção, impossibilitando a concorrência com as demais localidades tanto na Bahia como em outras regiões, a exemplo do Centro-Sul.

Com o declínio dessa economia agrário-exportadora e com a implantação das rodovias federais: BR 324 (1959), BR 116 (1963) e BR 101 (1972) ligando diversas partes do estado e do país, a partir do início da segunda metade do século XX, a Ilha e os demais municípios do Recôncavo entraram em processo acelerado de estagnação econômica. A partir dessa situação, suas principais funções econômicas passaram a ser exercidas por outras cidades, como Feira de Santana e Alagoinhas, que se beneficiaram da implantação das rodovias. Como consequência, toda a estrutura social e econômica entrou em decadência, sendo que seus efeitos, ainda hoje, podem ser observados em alguns municípios da região.

Ao longo da década de 1950, a intensificação da exploração de petróleo no Recôncavo representou uma alternativa de sobrevivência para alguns dos seus municípios. Segundo a Conder (1977a/b), após o início da exploração petrolífera na Ilha de Itaparica, a área dos atuais municípios de Itaparica e Vera Cruz apresentaram as mais altas taxas de crescimento populacional de sua história, sendo registrado, em seu antigo distrito-sede, um ritmo de crescimento demográfico de 3,5%, entre os anos de 1940 e 1950, e, nos demais distritos que

atualmente compõem o município de Vera Cruz, esse crescimento foi de 2,6%, entre os anos de 1950 e 1960.

Mas ao contrário do que aconteceu com diversos municípios do Recôncavo, a presença da Petrobrás na Ilha não ameaçou a unidade do município de Itaparica, que só foi dividido em 1962 por outras razões que não o dinamismo econômico proporcionado pela descoberta e exploração de petróleo.

À medida que a cana-de-açúcar e a caça a baleia perderam sua importância, surgiu como solução a esta crise na economia do município de Itaparica, as atividades de aproveitamento do potencial de seu aquífero, representado por fontes de águas minerais e de valorização de suas belezas naturais e de seu potencial turístico.

A partir da década de 1940, a Ilha passou a ser influenciada principalmente por sua proximidade com Salvador. A utilização das praias da Ilha como balneário pela população da capital, através das atividades de turismo e veraneio, propiciou uma série de mudanças em seu espaço urbano. Esse processo que já vinha ocorrendo de forma tímida desde 1937, com a elevação de Itaparica à condição de Estância Hidromineral e a partir de 1939, com a realização de obras de melhoramento através da aprovação do seu primeiro Plano Urbanístico, só foi dinamizado com a melhoria do acesso ao local, através da implantação do sistema ferry-boat, como será visto ainda neste capítulo.

A transformação do Brasil de nação agrário-exportadora para urbano-industrial, a partir da década de 1970, foi reflexo de alterações estruturais na política, na economia e na sociedade brasileira, o que veio a alterar completamente a infra-estrutura de suas cidades. Com a industrialização, o Brasil passou a ser um país predominantemente urbano e sua população começou a se

concentrar em cidades, principalmente nos grandes centros. Da mesma forma, a substituição da agropecuária tradicional pelas atividades industriais e pelos serviços fez com que a Ilha de Itaparica passasse a ter uma área rural bastante subutilizada e uma área urbana com grande vitalidade nos meses de veraneio, pois grande parte da área destinada às culturas agrícolas foi sendo substituída por loteamentos e condomínios de casas.

Esse momento de desenvolvimento urbano-industrial no país incentivou o surgimento das chamadas regiões metropolitanas, que tinham como objetivo promover o crescimento industrial e o desenvolvimento urbano de seus municípios. A Região Metropolitana de Salvador (RMS) foi criada em 1972, com esse intuito. Nesse período, a Ilha se separou do antigo Recôncavo e passou a fazer parte dessa nova região econômica e de planejamento, transformando todo o seu espaço em zona urbanizada ou urbanizável, pressionada pelo processo de metropolização de Salvador, cuja parte da população buscava a Ilha como local de lazer.

Após 1962, ano em que houve o desmembramento dos distritos que compõem os atuais municípios de Salinas da Margarida e Vera Cruz, do município de Itaparica, a economia local, voltada para atividades do setor primário, principalmente pesca e fruticultura, continuou a apresentar sinais de decadência. De acordo com estudos realizados pela Conder (1977a/b), pôde-se identificar que esse fenômeno já era observado em décadas anteriores, mas entre os anos de 1960 e 1970 se caracterizou pelo fechamento de inúmeras indústrias e pelo abandono de diversas atividades econômicas tradicionais por parte dos empreendedores locais.

Em 1968, a principal indústria de transformação da Ilha, a têxtil, localizada em Itaparica, paralisou suas atividades, causando forte impacto nas finanças

municipais, pois boa parte do pagamento dos funcionários do município era coberta com os impostos arrecadados nessa empresa, sem falar na perda que a suspensão dos salários representou para o comércio local, bem como os problemas de ordem social daí decorrentes (BAHIA, 1977a). Além dessa indústria, foram desativados, nesse período, as pequenas fábricas artesanais de cal, dendê e óleo.

Ainda segundo a Conder:

O Censo Industrial de 1970 diagnosticou a existência de 23 estabelecimentos localizados em Vera Cruz e 7 em Itaparica. Eles são de pequeno porte e estão voltados basicamente para a produção de diversos alimentos. O valor da produção industrial na ilha atingiu a cifra de Cr\$6.784,00 [U\$ 1.478,00] [...] O comércio de produtos alimentares, bebidas e estimulantes concentra 96,5% do total de estabelecimentos (CONDER, 1977b, p.35-36, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco).

Percebe-se que as atividades comerciais refletem a situação econômica desses municípios, desse modo verifica-se que o comércio local era composto basicamente por armazéns de pequeno porte, quitandas e bares; caracterizando a economia semi-fechada desta localidade.

A decadência das principais atividades econômicas dos municípios da Ilha teve como principal reflexo o declínio do seu crescimento populacional durante as décadas de 1960 e 1970, chegando-se à quase estagnação da população, como poderá ser observado no próximo sub-capítulo, nas tabelas 4.7 e 4.8.

Após a emancipação municipal na Ilha de Itaparica, pode-se apontar teoricamente pelo menos um ponto positivo na situação financeira dos municípios, a arrecadação de tributos. Como já foi explicado em capítulos anteriores, sabe-se que a principal renda dos pequenos municípios é constituída pelos repasses federais e estaduais, em Itaparica e Vera Cruz não foi diferente e, com a separação dessa área em dois municípios o repasse também foi aumentado.

Tabela 4.1 – Receitas segundo suas fontes – Vera Cruz, 1973/74/75

Fontes	1973		1974		1975		
	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000	
Receitas Próprias	IPTU	37,92	6,19	128,69	19,01	166,42	20,47
	ISS	1,43	0,23	0	0,00	102,8	12,64
	Taxas	30,32	4,95	55,89	8,26	64,56	7,94
	Dívida Ativa	-	-	6,37	0,94	3,47	0,43
Receitas Transferidas	ICM	18,71	3,05	28,99	4,28	35,81	4,40
	FPM	309,41	50,47	458,37	67,71	607,08	74,67
	FRN	15,64	2,55	24,92	3,68	29,53	3,63
	Cota Estadual	-	-	-	-	-	-
Outras	16,44	2,68	30,23	4,47	39,35	4,84	
<b>Total</b>	<b>429,87</b>	<b>70,12</b>	<b>733,46</b>	<b>108,35</b>	<b>1049,02</b>	<b>129,02</b>	

Fonte: CONDER, 1977b, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco.

Tabela 4.2 – Receitas segundo suas fontes – Itaparica, 1973/74/75

Fontes	1973		1974		1975		
	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000	
Receitas Próprias	IPTU	67,72	11,05	64,65	9,55	114	14,02
	ISS	1,31	0,21	2,52	0,37	2,13	0,26
	Taxas	23,96	3,91	33,75	4,99	46,88	5,77
	Dívida Ativa	35,56	5,80	59,81	8,83	85,22	10,48
Receitas Transferidas	ICM	40,82	6,66	78,6	11,61	100,34	12,34
	FPM	247,53	40,38	362,64	53,57	458,4	56,38
	FRN	14,02	2,29	16,82	2,48	20,51	2,52
	Cota Estadual	100,00	16,31	-	-	-	-
Outras	34,32	5,60	53,55	7,91	60,85	7,48	
<b>Total</b>	<b>565,24</b>	<b>92,21</b>	<b>672,34</b>	<b>99,31</b>	<b>888,33</b>	<b>109,25</b>	

Fonte: CONDER, 1977a, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco.

Após a análise das tabelas 3.3, 4.1 e 4.2 é possível perceber o aumento da renda arrecadada após a divisão do antigo município de Itaparica em duas novas unidades, mesmo desconsiderando a receita do atual município de Salinas da Margarida. O resultado das receitas variou, no período anterior à desagregação municipal (1954 a 1958), entre U\$ 21.000,00 e U\$ 34.000,00 – decorrentes de tributação municipal e entre U\$ 44.000,00 e U\$ 74.000,00 –

originados dos repasses estaduais e federais, enquanto o somatório da arrecadação dos atuais municípios de Itaparica e Vera Cruz entre os anos de 1973 e 1975 estiveram muito acima desses valores, variando de U\$ 32.340,00 a U\$ 72.010,00 – receitas municipais e de U\$ 121.710,00 a U\$ 153.940,00 – receitas transferidas. Ocorrendo, portanto, uma elevação da arrecadação total de mais de 100% entre o período antes e após a emancipação municipal de 1962.

Segundo dados da Conder (1977a/b) as cotas do FPM, FRN (federais) e ICM (estadual) estavam sendo transferidas com toda a regularidade possível, porém não existia um sistema de contabilidade efetivo nos municípios da Ilha e nem Orçamento Plurianual de Investimentos, acarretando uma falta de controle por parte do Poder Executivo nas receitas e gastos públicos. A cobrança do IPTU, de considerável importância para a arrecadação total desses municípios, não estava sendo realizada de modo adequado, já que havia uma desatualização do cadastro imobiliário que especificava a localização, o valor real e o cálculo do imposto para cada imóvel.

Através da análise dos dados das tabelas 4.3 a 4.6, percebe-se que as receitas de capital estão sempre muito abaixo das receitas correntes, o que caracteriza a pouca preocupação do governo municipal em investimentos no município. Outra importante informação registrada pela Conder (1977 a/b) é que sempre houve diferença entre as receitas orçadas e as realmente arrecadadas, chegando a atingir um decréscimo de até 55% em alguns períodos.

Tabela 4.3 – Receitas arrecadas no município de Vera Cruz – 1973/74/75

Anos	Receitas Correntes		Receitas de Capital		Total das Receitas	
	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000
1973	316,35	51,61	113,52	18,52	429,87	70,13
1974	571,04	84,35	162,43	23,99	733,47	108,34
1975	817,56	100,56	231,66	28,49	1049,22	129,06

Fonte: CONDER, 1977b, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco.

Tabela 4.4 – Despesas realizadas no município de Vera Cruz – 1973/74/75

Anos	Despesas Correntes		Despesa de Capital		Total das Despesas	
	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000
1973	328,95	53,66	103,21	16,84	432,15	70,50
1974	554,48	81,90	168,11	24,83	722,59	106,73
1975	820,61	100,94	237,46	29,21	1058,07	130,14

Fonte: CONDER, 1977b, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco.

Tabela 4.5 – Receitas arrecadadas no município de Itaparica – 1973/74/75

Anos	Receitas Correntes		Receitas de Capital		Total das Receitas	
	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000
1973	437,95	71,44	127,29	20,77	565,24	92,21
1974	485,87	71,77	186,47	27,54	672,34	99,31
1975	717,27	88,23	171,06	21,04	888,33	109,27

Fonte: CONDER, 1977a, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco.

Tabela 4.6 – Despesas realizadas no município de Itaparica – 1973/74/75

Anos	Despesas Correntes		Despesas de Capital		Total das Despesas	
	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000	Cr\$1.000	U\$1.000
1973	334,03	54,49	192,55	31,41	526,58	85,90
1974	547,36	80,85	207,77	30,69	755,12	111,54
1975	505,49	62,18	73,42	9,03	578,91	71,21

Fonte: CONDER, 1977a, com acréscimos de Luís Alberto Pacheco.

Além disso, segundo estimativa do IBGE, no ano de 1975, a receita per capita desses municípios eram extremamente baixas, Cr\$ 93,09 [U\$ 11,45] para Vera Cruz e Cr\$ 113,95 [U\$ 14,02] para Itaparica. Desse modo pode-se afirmar que o incremento decorrente do repasse de verbas devido ao processo de emancipação não foi suficiente para elevar substancialmente a renda geral municipal. Assim, pode-se afirmar que o principal benefício financeiro da emancipação destes municípios foi uma considerável redistribuição do uso das receitas arrecadadas que antes estavam concentradas na antiga sede.

## 4.2 População

Como já foi comentado anteriormente, a decadência das principais atividades econômicas nos municípios pertencentes à Ilha de Itaparica teve como principal consequência, a redução do ritmo de crescimento de suas populações. Esse fato pode ser comprovado examinando-se as tabelas 4.7 e 4.8, a seguir.

Como pode ser observado, entre os anos de 1920 e 1970, apesar das populações desses municípios terem apresentado um aumento numérico de uma década para outra, suas taxas de crescimento foram cada vez menores, consideradas as mais baixas da RMS. As exceções, nesse período, foram as altas taxas de crescimento apresentadas por Itaparica (3,5%), entre 1940 e 1950, e Vera Cruz (2,6%), entre 1950 e 1960, que, de acordo com dados do Diagnóstico Urbanístico da RMS realizado pela Conder (1974), poderiam estar relacionadas com o início da exploração de petróleo na Ilha, fato que só voltou a se repetir a partir da década de 70, com a implantação do sistema “ferry-boat” e com o crescimento do turismo e do veraneio.

Tabela 4.7 – Taxa de crescimento geométrico médio anual dos municípios da RMS

Município*	1920/40 (%)	1940/50 (%)	1950/60 (%)	1960/70 (%)	1970/80 (%)
Salvador	0,0	3,9	4,8	4,7	4,1
Camaçari	-1,0	2,1	4,7	4,3	10,3
Candeias	-0,6	1,5	4,8	6,3	4,8
Itaparica	0,9	3,5	1,1	0,8	2,7
Lauro de Freitas	-0,9	6,8	4,7	1,3	13,4
S. Francisco do Conde	-1,2	-2,5	5,3	1,2	-1,6
Simões Filho	-1,2	3,1	8,1	8,3	7,1
Vera Cruz	-0,4	-1,1	2,6	0,2	1,6
RMS	-0,1	2,5	4,7	4,6	4,4

\*Os dados foram obtidos, quando necessário, pela desagregação de fronteiras administrativas anteriores  
Fonte: CONDER, Plano Metropolitano de Desenvolvimento, 1982, com base nos censos do IBGE.

Tabela 4.8 – População residente em Itaparica e Vera Cruz – 1940/2000

Municípios	1940*	1950*	1960*	1970	1980	1990	2000
Itaparica	4.969	6.989	7.772	8.391	10.877	15.075	18.945
Vera Cruz	10.204	9.139	11.781	12.033	13.743	22.096	29.750
Total	15.173	16.128	19.553	20.424	24.620	37.171	48.695

\*Dados obtidos por desagregação das fronteiras administrativas anteriores  
Fonte: IBGE.

Observa-se que, durante as décadas de 1920/40 e 1940/50, o município de Vera Cruz apresentou taxas de crescimento negativas, respectivamente -0,4 e -1,1, demonstrando que houve perda de população. No entanto, é bom lembrar que neste período a área que compõe o atual município de Vera Cruz fazia parte do município de Itaparica, podendo essa diminuição populacional ter representado uma redistribuição dessa população dentro do próprio município, pelo fato de existirem melhores oportunidades de emprego e renda no antigo distrito-sede de Itaparica que nos outros distritos.

Uma outra explicação dada pela Conder (1974), é de que essas taxas poderiam ser resultantes, também, de distorções nos cálculos feitos posteriormente mediante a desagregação das antigas fronteiras administrativas, em função do desmembramento de Salinas das Margaridas e Vera Cruz do município de Itaparica. Até porque, segundo Brito (2004), entre as décadas de 1940 e 1950, o município de Itaparica como um todo, incluindo Salinas da Margarida e Vera Cruz, apresentou uma taxa de crescimento populacional de 9,6%, apresentando o 6º maior crescimento populacional entre os municípios do Recôncavo.

Uma outra observação, que também precisa ser feita, é a de que, apesar da década de 1960 e 1970, marcada em 1962 pela divisão do antigo município de Itaparica, ter sido caracterizada pela implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA) e por um grande acréscimo de população em muitos municípios da RMS, tanto

Itaparica quanto Vera Cruz não conseguiram acompanhar esse crescimento demográfico regional, apresentando as taxas de crescimento populacional mais baixas de sua história, respectivamente 0,8% e 0,2%. Segundo a Conder (1977a), isso ocorreu, entre outras razões, pelo fato desses municípios não terem sido alvo direto do processo de industrialização que ocorreu nessa região, continuando com suas antigas funções de abastecer a região com produtos primários e de servir de local de veraneio para a população de Salvador, ainda que em condição incipiente.

O período compreendido entre o final da década de 1960 e início dos anos 1970 também não trouxe grandes perspectivas de mudança para o quadro econômico e populacional desses municípios. Tanto que, para 1975, o IBGE havia estimado uma população de 9.048 habitantes no município de Itaparica, o que representaria um acréscimo de apenas 657 pessoas e para Vera Cruz, uma população de 11.271 habitantes, o que significaria uma diminuição de 732 pessoas. Mas, ao contrário do que estava previsto, após analisar os dados do censo de 1980, vê-se que este quadro mudou consideravelmente após o início do funcionamento do sistema ferry-boat em 1972. Pois, como conseqüência do crescimento das atividades de turismo e veraneio, ocorreu um incremento no ritmo de crescimento demográfico desses municípios, surgindo também um processo de redistribuição populacional na Ilha de Itaparica caracterizado pela concentração da população nas áreas de importância turística, ou seja, a costa leste.

#### **4.3 Infra-estrutura urbana e social**

A implantação de sistemas urbanos de base, em determinada aglomeração urbana, visa atender às necessidades básicas da população, como distribuição de água, de energia, transporte de pessoas ou mercadorias,

saneamento entre outros. A “infra-estrutura urbana pode ser conceituada como um sistema técnico de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas” (ZMITROWICZ; NETO, 1997, p. 5).

Pode-se inferir que a evolução urbana sempre deveria vir acompanhada de uma evolução quantitativa e qualitativa dos equipamentos urbanos, já que são eles que, de certa maneira, influenciam a urbanização. Low-Beer (2000, p. 45) afirma que “[...] é unanimidade, entre técnicos e estudiosos da questão urbana, que os setores de infra-estrutura [...] constituem vetores de indução do desenvolvimento urbano”.

Como pôde ser observado anteriormente, até a década de 1970, a Ilha como um todo não presenciou grandes impactos na sua estrutura urbana. Esse fato foi derivado do baixo crescimento populacional da localidade, principalmente se comparado com os outros municípios da RMS, fato que decorreu de as atividades econômicas produtivas da época não terem tido capacidade para motivar a dinamização da expansão urbana. Portanto, essa situação de economia decadente e população estagnada acabaram gerando um impacto na estrutura urbana de seus municípios que pouco se desenvolveu no período entre a emancipação de seus municípios e a instalação do sistema ferry-boat, em 1972.

Os municípios de Itaparica e Vera Cruz, por fazerem parte de uma ilha, apresentam uma organização muito peculiar, caracterizada por uma estrutura urbana bastante fragmentada, formada por núcleos populacionais localizados de maneira dispersa pelo litoral. A origem desses assentamentos remonta às etapas iniciais de colonização do Brasil, época em que a proximidade do mar representava o principal fator determinante para a implantação de um povoado, devido à facilidade de comunicação, transporte e por ser uma rica fonte de alimentos.

Esses povoados foram estabelecidos em áreas de melhor atracação, em locais estratégicos para as rotas marítimas e fluviais. Até início da década de 1970, a Ilha estava completamente dependente desse tipo de transporte, o acesso ao local era realizado somente pelo mar, através de canoas, lanchas e saveiros. Os pontos mais importantes para embarque e desembarque situavam-se nas atuais sedes de Itaparica e Vera Cruz e no povoado de Cacha-Prego.

Mapa 3 – A Ilha de Itaparica e seus dois municípios



Fonte: CONDER, 1977.

A partir de 1970, ocorreu a melhoria do acesso local aos municípios da Ilha de Itaparica, através da implantação da rodovia BA 001 Nazaré-Bom Despacho e do sistema “Ferry-Boat”, integrando Itaparica e Vera Cruz às rodovias federal (BR 101) e estadual. Segundo a Conder (1977a/b) o ferry-boat contribuiu de maneira decisiva para o declínio das outras linhas do transporte marítimo, absorvendo parte do tráfego do sul da Bahia. A rede rodoviária principal é composta pela BA-001, que atravessa todo o município de Vera Cruz e de vias secundárias, ligando a rodovia às sedes municipais e os distritos entre si, estas normalmente não pavimentadas.

O sistema viário interno dos municípios estava bastante precário. “Na área urbana, o sistema viário é deficiente e bastante interrompido o que praticamente isola os bairros e dificulta o tráfego interno. As vias não são pavimentadas e as ligações entre os bairros se efetuam através de pequenas pontes e/ou caminhos” (CONDER, 1977a).

Mesmo após a emancipação, as redes de água e esgoto continuaram pouco desenvolvidas, além de continuar inexistindo rede de drenagem de água pluvial. De acordo com dados do Censo Predial de 1970, 97% dos prédios de Vera Cruz não possuíam água encanada. A partir de 1973, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) passou a controlar a implantação desses serviços, realizando diversas ligações à rede urbana de água, cerca de 600 em Vera Cruz e 636 em Itaparica até o ano de 1976. Contudo, ainda existia um déficit na demanda de água que precisava ser complementado por meio de cisternas e poços, pois nem todas as comunidades eram servidas de água potável.

Com relação ao saneamento básico, a situação praticamente não se alterou após 1962. A inexistência de rede de esgoto e de destinação adequada aos dejetos

caracterizava bem a situação de precariedade desses serviços. Dados da Conder (1977a/b) confirmam que, até a década de 1970, os prédios utilizavam os sistemas de fossa séptica (Vera Cruz - 0,3% e Itaparica - 29,7%), fossa rudimentar (Vera Cruz - 30% e Itaparica - 31,2%) e a grande maioria (Vera Cruz - 70% e Itaparica - 38,3%) não utilizava qualquer sistema de esgotamento sanitário, onde os dejetos eram depositados na superfície, podendo vir a comprometer os terrenos e o lençol freático.

O fornecimento de energia elétrica podia ser considerado satisfatório, mas nesse período a rede elétrica só alcançava as áreas urbanas dos municípios, ou seja, as sedes municipais, as sedes distritais e os povoados, sendo a eletrificação rural ainda bastante precária. A distribuição de energia elétrica nesses municípios, bem como em todo o estado da Bahia, tornou-se função da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba), que abastecia essas localidades através de uma rede primária e de linhas secundárias que suportavam pequenos acréscimos de consumo. O município de Vera Cruz possuía até meados da década de 1970, cerca de 1.171 ligações e, ao final desta década, 46,9% dos domicílios particulares permanentes deste município estavam ligados ao sistema de energia elétrica, enquanto em Itaparica este percentual era de 74,6%, perfazendo uma média de 59% de domicílios com energia elétrica na Ilha (CONDER, 1977). Esses valores podem ser considerados baixos quando comparados aos números da RMS (67%), o que se justifica pela baixa renda da população e por falta de políticas de implantação de sistemas de energia elétrica voltadas para esses grupos.

#### **4.4 Oferta de equipamentos de saúde e educação nos municípios de Itaparica e Vera Cruz**

De acordo com o que foi exposto no capítulo anterior sobre a situação do ensino no município de Itaparica antes do desmembramento de Salinas da

Margarida e Vera Cruz, pôde ser observado que esse município como um todo contava, em 1957, com 51 escolas de ensino primário (1ª a 4ª série do ensino fundamental), além de cinco unidades de ensino supletivo, que provavelmente deveriam funcionar no turno da noite em alguns colégios municipais. Foi observado também, que os equipamentos escolares estavam distribuídos por todo o município, havendo pelo menos uma escola primária em cada um de seus povoados.

Apesar de não ter sido encontrado qualquer tipo de informação que pudesse indicar a quantidade de escolas existentes em cada um dos antigos distritos de Itaparica antes da década de 1960, de forma que esses dados pudessem ser desagregados e comparados com o número de unidades escolares nesses mesmos distritos após as emancipações de 1962, ainda assim, algumas observações podem ser feitas sobre a oferta desse serviço após a divisão municipal.

Segundo a Conder (1977a), baseado em informações da Prefeitura que refletem os acontecimentos da década anterior, foi constatada a presença no município de Itaparica, de 13 escolas de ensino fundamental, duas das quais oferecendo o curso completo (da 1ª a 8ª série) e as 11 restantes só possuindo da 1ª a 4ª série (primário). Do total de 13 escolas, seis eram mantidas pelo Governo do estado, cinco pela prefeitura e duas por particulares. Existiam ainda duas escolas de ensino médio (do 1º ao 3º ano, do 2º grau), sendo uma municipal e a outra estadual.

Em relação ao município de Vera Cruz, não foram encontradas informações que indicassem, nesse mesmo período, o número exato dos estabelecimentos de ensino que existiam no local. Os dados encontrados podem ser vistos na tabela 4.9 abaixo e indicam a distribuição de salas de aula em cada um de seus povoados.

Tabela 4.9 – Distribuição de salas de aula no município de Vera Cruz em 1976

LOCAL	NUMERO DE SALAS	
	Municipal	Municipal / Estadual
Riachinho	1	2
Porto Sobradinho	—	2
Baiacu	—	4 <sup>1</sup>
Barra Grande	1	2 <sup>2</sup>
Cacha Preggo	2	6
Conceição	—	1
Fonte da Prata	—	2
Campinas	—	1
Tairu	—	1
Aratuba	1	1
Jiribatuba	—	2
Gameleira	2	2
Barra do Pote	—	1
Barra do Gil	—	2
Gamboá	—	2
Catu	1	—
Matarandiba	2	—
Coroa	1	—
Sede	6	10
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>41</b>

FONTE: CONDER, 1977b, com base em informações da prefeitura de Vera Cruz.

<sup>1</sup> Na ex-delegacia funcionavam 2 salas de aula.

<sup>2</sup> No ex-posto de saúde funcionava 1 sala de aula.

Com base nos dados contidos nesta tabela e de acordo com Conder (1977b), que se baseou em informações fornecidas pela prefeitura de Vera Cruz, as escolas do município eram compostas, em sua maior parte, por uma ou duas salas de aula, onde funcionavam classes simultâneas de séries diferentes. Com relação à distribuição espacial das unidades de ensino, não havia grandes problemas, pois quase todos os povoados possuíam pelo menos uma sala de aula, não existindo concentração na sede. Das 58 salas existentes no município, todas estavam destinadas ao ensino primário (1ª a 4ª série), sendo que todas as escolas, mesmo as que contavam com apenas uma sala, possuíam as quatro séries completas (funcionavam em dois turnos com duas turmas em cada turno, ou seja, 1ª e 2ª série, em um turno e 3ª e 4ª em outro).

No município existia um único colégio, localizado em sua sede, dedicado ao ensino ginasial (5ª a 8ª série, do ensino fundamental), que apesar de ser de propriedade particular, funcionava em convênio com a Prefeitura. O Governo Municipal fornecia o prédio e Cr\$ 3.000,00 [US\$ 281,16] mensais, recebendo em troca 30 bolsas de estudo. Como não existiam escolas de 2º grau, nem mesmo colégios públicos com turmas da 5ª a 8ª série, quem desejava continuar os estudos tinha que estudar em Itaparica ou então em Salvador. Funcionavam, ainda, no município, em horário noturno, 10 salas de aula destinadas à alfabetização de adultos (Mobral). As salas estavam assim distribuídas: cinco na sede, duas em Ilhota, uma em Gamboa, uma em Jiribatuba e uma em Cairu.

Como a maioria das escolas públicas do município eram compostas por uma ou duas salas de aula, foi atribuída para sede e para os povoados<sup>1</sup> com mais de uma sala, uma média de duas salas por unidade escolar, por conta disso, chegou-se a um resultado hipotético de 35 unidades escolares, podendo este número ser bem maior ou menor, caso sejam admitidos um menor ou maior número de salas de aula por colégio. Somando esse número (admitindo a hipótese deste ser exato), à quantidade de escolas em Itaparica, a Ilha teria, em 1976, um total de 50 estabelecimentos de ensino.

Caso todas as informações coletadas estejam corretas e supondo que o antigo distrito de Salinas da Margarida tivesse, antes de 1962, pelo menos um colégio instalado, pode-se chegar à conclusão de que praticamente não houve aumento no número de escolas na Ilha de Itaparica no período entre 1957 e 1976, pois antes da emancipação todo o município contava com 51 escolas.

---

<sup>1</sup> Foi considerada a existência de 2 escolas estaduais, no povoado de Baiacu e 3 escolas em Barra Grande (1 municipal e 2 estaduais).

Caso fosse admitida uma maior quantidade de escolas com apenas uma sala de aula, apesar do conseqüente aumento numérico de colégios, teria que ser reconhecida uma pior qualidade da educação na Ilha, pois isso implicaria na existência de classes mistas, onde funcionariam ao mesmo tempo duas séries distintas em uma mesma sala de aula, o que comprometeria o aprendizado dos alunos. Por outro lado, pode ter havido uma ampliação da rede escolar através do aumento da quantidade de salas em uma mesma unidade de ensino. Para as escolas que funcionavam com apenas uma sala de aula, isso representaria uma certa melhoria na qualidade do ensino, pois as turmas mistas onde funcionavam ao mesmo tempo duas séries distintas poderiam ser divididas, funcionando cada série separadamente.

No entanto, a partir da década de 1980, essa situação começou a mudar com a construção de novas unidades escolares e com a ampliação da oferta de matrículas na rede pública de ensino. Mas, apesar disso, a situação do ensino nos municípios da Ilha ainda podia ser considerada precária, pois não conseguia atender satisfatoriamente a toda a demanda do 1º grau, além de praticamente não existir escolas de 2º grau, o que acabou refletindo na qualidade do ensino local.

Como pode ser observado pelas tabelas 4.10 e 4.11 abaixo, em 1992, os municípios de Itaparica e Vera Cruz passaram a contar com, respectivamente, 21 e 44 estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus, distribuídos por quase toda a ilha, havendo alguns poucos povoados que não possuíam escolas. Aliás, a difusão da rede de ensino nunca representou um problema para a população dos municípios da Ilha, pois desde antes da emancipação já existiam escolas na maior parte dos seus povoados. O maior problema apresentado pela rede escolar nos dois municípios era na qualidade do serviço prestado, que quase sempre estavam muito abaixo das necessidades de seus usuários.

Tabela 4.10 – Estabelecimentos de ensino em Vera Cruz – 1992

Localidade	Escolas de 1° e 2° Graus
Gameleira	04
Vera Cruz	09
Ilhota	*
Gamboá	*
Penha	-
Barra do Gil	02
Taipoca	-
Coroa	01
Barra do Pote	03
Conceição	02
Barra Grande	02
Tairu	02
Aratuba	01
Berlinque	02
Cacha-Prego	04
Catu	01
Jeribatuba	05
Ponta Grossa	01
Baiacu	02
Matarandiba	02
Campinas	01
<b>Total</b>	<b>44</b>

Fonte: CONDER, 1994b, com base em informações da Prefeitura de Vera Cruz.  
 (\*) Incluídos no total de Vera Cruz

Tabela 4. 11 – Estabelecimentos de ensino em Itaparica – 1992

Localidade	Escolas de 1° e 2° Graus
Itaparica (sede)	11
Ponta de Areia	01
Amoreiras	02
Manguinhos	02
Porto dos Santos	01
Bom despacho	-
Misericórdia	02
Outros	02
<b>Total</b>	<b>21</b>

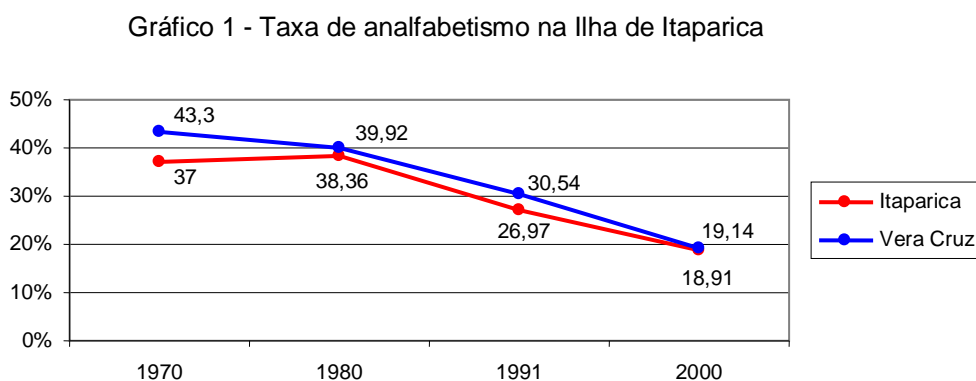
Fonte: CONDER, 1994a, com base em informações da Prefeitura de Itaparica.

Como pôde ser observado nas tabelas acima, os dados apresentados referentes a cada período, diferem quanto à forma de apresentação e metodologia empregada, dificultando a comparação entre diferentes períodos. Enquanto em 1977 os dados são apresentados em número de salas, em 1992 é apresentada a quantidade de estabelecimentos de ensino em cada município.

Devido a essas dificuldades de comparação, resolveu-se utilizar uma outra forma para medir as condições de ensino nos municípios da Ilha de Itaparica

após as emancipações de 1962. Desse modo, foi utilizada de forma complementar a variação da taxa de analfabetismo em seus municípios.

Comparando as informações contidas no gráfico abaixo com os dados apresentados no capítulo anterior, sobre a situação do ensino no município de Itaparica, antes de sua divisão (em 1950 e 1960, as taxas de analfabetismo eram, respectivamente, de 51,13% e 45,87%), pode-se observar a progressiva diminuição da taxa de analfabetismo nos dois municípios da Ilha. Como pode ser visto, nos anos de 1970 e 1980, essa taxa apresentou um pequeno decréscimo, em relação às décadas anteriores. Mas a partir de 1991 houve uma grande redução deste índice, alcançando em 2000, uma taxa de 18,91% para Itaparica e 19,14% para Vera Cruz.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do IBGE

Portanto, mesmo com a deficiência de informações sobre o número de equipamentos escolares, pode-se chegar à conclusão de que os dois municípios em questão apresentaram uma melhora considerável na oferta desse serviço, após as emancipações de 1962.

Utilizando a mesma metodologia empregada para a análise do serviço de educação na Ilha de Itaparica, fez-se uma comparação da quantidade de equipamentos de saúde existentes no município de Itaparica antes de sua divisão em 1962, com a situação encontrada nas décadas posteriores nos dois municípios

da Ilha. A partir dos dados obtidos, pode-se afirmar que houve um progressivo aumento na oferta desse serviço.

De acordo com informações do IBGE (1960), apresentadas anteriormente sobre a oferta de equipamentos de saúde no antigo município de Itaparica, pode-se deduzir que esse serviço ainda estava muito aquém das necessidades de sua população, pois, em 1957, no município, como um todo, só existiam três postos de saúde, sendo um estadual, um pediátrico e maternal, e outro pertencente ao SESI. Como estes postos estavam localizados na sede do município, as pessoas que moravam em povoados distantes eram obrigadas a se deslocarem para a cidade de Itaparica em busca de atendimento médico, somando-se a isso o precário sistema viário e de transporte existente na época, observa-se, portanto, as dificuldades que os itaparicanos enfrentavam para poder cuidar da saúde.

Nos dez anos seguintes ao desmembramento de Salinas da Margarida e Vera Cruz, do município de Itaparica, a situação do setor de saúde pouco havia mudado na Ilha de Itaparica. De acordo com informações da Conder (1977a/b), coletadas junto às duas prefeituras da Ilha, a quantidade de equipamentos de saúde nos dois municípios, em 1976, ainda podia ser considerada insuficiente para atender a população local.

Nesse período só havia em Vera Cruz, um único posto de saúde, localizado em sua sede, que na época era administrado pelo Governo estadual em parceria com a prefeitura, e que, mesmo assim, contava com apenas um médico e um dentista, que só atendiam a população poucas vezes por semana. No posto só eram realizadas consultas clínicas e pediátricas, além da prática de curativos e a aplicação de injeções (realizadas por enfermeiros locais). No caso do atendimento às gestantes, as pacientes eram submetidas a exames e depois encaminhadas a

Salvador para um acompanhamento mais especializado. E, em relação ao atendimento odontológico, no posto só eram realizadas extrações dentárias.

As quantidades de médico por habitantes e de dentista por habitantes eram, em termos ideais, de 1/1.000hab, porém a realidade do município de Vera Cruz apresentava uma relação, nada satisfatória, de 1/12.000hab, mostrando um elevado déficit até mesmo quantitativo. Devido a essa precariedade no atendimento, somada à falta de estrutura da edificação, que não possuía leitos nem boas condições de higiene, e ao fato de não existirem ambulâncias que pudessem fazer o transporte dos pacientes dos diversos povoados para a sede, Salvador continuava a ser a principal opção para um melhor atendimento médico e odontológico. No entanto, esse quadro tendia a se reverter um pouco, pois estava prevista para setembro de 1977, a inauguração de um hospital-maternidade com capacidade para 20 leitos e 18 berçários (CONDER, 1977b).

Em relação a Itaparica, devido às poucas informações conseguidas por meio da Conder (1977a) até 1976, só foi possível afirmar que a situação do serviço de saúde nesse município pouco diferia da encontrada em Vera Cruz. Da mesma forma que em seu município vizinho, os equipamentos de saúde estavam concentrados em sua sede e, ainda não conseguiam atender suficientemente à demanda de sua população, que constantemente precisava recorrer a um atendimento mais especializado em Salvador.

Em entrevista à população dos povoados de Itaparica, a Conder registrou a insatisfação dos moradores locais com o serviço de saúde municipal. Havia apenas um posto médico estadual, que contava com dois médicos e um dentista, que atendiam diariamente à população, além de um hospital-maternidade, na época

mantido pela Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Itaparica, que possuía dois médicos e dois dentistas.

De acordo com o que foi dito até agora e com base nas informações contidas nas tabelas 4.12 e 4.13, algumas observações podem ser feitas sobre a oferta de equipamentos de saúde nos dois municípios da Ilha.

Tabela 4.12 – Estabelecimentos de saúde em Itaparica – 1980/2000

Ano	Estabelecimentos						Nº de Leitos			
	Posto	Público Centro	PAM e POL <sup>1</sup>	Hospital	PAM e POL <sup>1</sup>	Particular Hospital	Total	Público	Particular	Total
1980	-	1	-	-	-	1	2	-	8	8
1985	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1987	4	1	-	1	-	-	6	30	-	30
1991 <sup>2</sup>	4	1	-	1	-	-	6	4	-	4
2000	8	1	-	1	-	-	10	52	-	52

Fonte: CIS, Prefeitura Municipal e SEI.

<sup>1</sup> PAM – Posto de Atendimento Médico.

POL – Policlínica.

<sup>2</sup> Dados Preliminares.

Tabela 4.13 – Estabelecimentos de saúde em Vera Cruz – 1980/2000

Ano	Estabelecimentos						Nº de Leitos			
	Posto	Público Centro	PAM e POL <sup>1</sup>	Hospital	PAM e POL <sup>1</sup>	Particular Hospital	Total	Público	Particular	Total
1980	-	-	-	-	-	1	1	-	15	15
1985	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
1987	9	1	-	-	-	1	11	-	30	30
1991 <sup>2</sup>	15	2	-	-	1	1	19	-	31	31
2000	15	2	-	-	1	1	19	-	31	31

Fonte: CIS, Prefeitura Municipal e SEI.

<sup>1</sup> PAM – Posto de Atendimento Médico.

POL – Policlínica.

<sup>2</sup> Dados Preliminares.

Como pode ser observado, o início da década de 1980 se caracterizou pela instalação de um hospital particular de caráter filantrópico em Vera Cruz, o que não representou aumento na quantidade de postos de saúde no município. Inclusive não há qualquer referência sobre o antigo posto de atendimento que existia no local, podendo indicar que este tenha sido desativado e suas funções transferidas para o

hospital. Em relação a Itaparica, o início dessa década não trouxe nenhum tipo de alteração na oferta de equipamentos de saúde.

Com relação ao ano de 1985, as duas tabelas trazem alguns dados incompletos e mesmo contraditórios, pois nesse ano não há qualquer tipo de informação sobre os estabelecimentos de saúde em Itaparica, e os dados de Vera Cruz apresentam-se um tanto confusos, pois não consta da existência de qualquer hospital (em 1987, essa informação volta a aparecer), existindo apenas a indicação de um posto de saúde no município. Portanto, para evitar enganos, os dados desse ano não serão considerados para efeito de análise dos estabelecimentos de saúde dos municípios da Ilha de Itaparica.

O ano de 1987 traz para os dois municípios, uma grande expansão de sua rede de postos de saúde e na quantidade de leitos disponíveis, principalmente em Vera Cruz, que além dispor de um hospital, passa a contar com 10 novos postos de atendimento médico e ambulatorial e vê dobrar sua capacidade de leitos disponíveis. Em Itaparica surgem quatro novos postos de saúde, além de um hospital público, passando a contar com um total de 30 leitos. Como também pode ser observado, deixa de aparecer referência ao hospital-maternidade que havia no município de Itaparica.

Baseado nos dados preliminares de 1991, que constam nas duas tabelas, pode-se afirmar que o município de Itaparica teve sua oferta de equipamentos de saúde estabilizada, pois não apresentou a existência de novos postos de atendimento, mas apresentou uma diminuição no número de leitos públicos disponíveis. O município de Vera Cruz, por outro lado, ganhou mais seis novos postos de saúde, um novo centro médico e mais uma clínica particular, nesse ano sua oferta de leitos praticamente não sofreu alteração.

A distribuição desses equipamentos de saúde nos dois municípios da Ilha, pode ser vista nas tabelas 4.14 e 4.15 elaboradas por Conder (1994) com base em informações das duas prefeituras.

Tabela 4.14 – Estabelecimentos de saúde em Vera Cruz – 1992

Localidade	Hospitais	Postos de Saúde	Clínicas
Gameleira	-	1	-
Vera Cruz	1	-	-
Ilhota	-	-	-
Gamboá	-	-	-
Penha	-	-	-
Barra do Gil	-	1	-
Taipoca	-	-	-
Coroa	-	-	-
Barra do Pote	-	1	-
Conceição	-	1	-
Barra Grande	-	1	-
Tairu	-	1	1
Aratuba	-	1	-
Berlinque	-	-	-
Cacha-Pregos	-	1	-
Catu	-	1	-
Jeribatuba	-	1	-
Ponta Grossa	-	1	-
Baiacu	-	1	-
Matarandiba	-	1	-
Campinas	-	1	-
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>1</b>

Fonte: CONDER, 1994b, com base em informações da Prefeitura de Vera Cruz.

Tabela 4.15 – Estabelecimentos de saúde em Itaparica – 1992

Localidade	Hospitais	Postos de Saúde	Clínicas
Itaparica (Sede)	01	02	-
Ponta de Areia	-	-	-
Amoreiras	-	01	-
Manguinhos	-	-	-
Porto dos Santos	-	01	-
Misericórdia	-	01	01
Bom Despacho	-	-	-
<b>Total</b>	<b>01</b>	<b>05</b>	<b>01</b>

Fonte: CONDER, 1994a, com base em informações da Prefeitura de Itaparica.

De acordo com os dados apresentados nestas duas tabelas, em 1992, além dos dois hospitais, localizados nas sedes municipais, podia ser identificada a existência de uma rede de postos de saúde espalhados por toda a Ilha, pois praticamente todos os seus povoados possuíam um posto de atendimento médico. Além disso, existia uma clínica particular no povoado de Misericórdia e outra em

Tairu. Segundo informações da Conder (1994a/b), os dois hospitais da Ilha possuíam, cada um, capacidade para 50 leitos, e o posto de saúde do distrito de Cacha-Pregos, em Vera Cruz, funcionava também como uma maternidade.

Apesar de não existirem postos médicos em alguns povoados, isso não comprometia o atendimento à sua população, que poderia utilizar o posto de saúde do povoado vizinho. O povoado de Ilhota, por exemplo, na verdade é um bairro da sede de Vera Cruz e o povoado de Ponta de Areia, em Itaparica, está tão próximo de Amoreiras que os dois constituem uma mancha urbana contínua.

Em relação aos dados dessas duas últimas tabelas, algumas diferenças podem ser notadas com as informações referentes ao ano de 1991, das tabelas 4.12 e 4.13. Isso ocorre, na verdade, pelo fato dos dados de 1991 tratarem de uma estimativa, feita com informações preliminares do censo do IBGE, e por isso sujeitas a ajustes posteriores. Uma outra observação é que, nas tabelas 4.14 e 4.15, não aparecem todas as modalidades de equipamentos de saúde que constam nas duas tabelas anteriores, resultando em número total de estabelecimentos diferentes.

De acordo com dados da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, o município de Vera Cruz contava, em 2002, com 16 estabelecimentos de saúde e o de Itaparica com 10. Portanto, observa-se que a rede de saúde ainda encontra-se em expansão nos dois municípios da Ilha.

Além da análise do aumento quantitativo dos equipamentos de saúde, na Ilha de Itaparica, pode-se incluir como prova da melhoria das condições de saúde de sua população, a diminuição progressiva da taxa de mortalidade infantil nas décadas posteriores à separação de seus municípios. Como foi demonstrado anteriormente, a partir de 1987 o número de equipamentos de saúde aumentou consideravelmente tanto em Itaparica quanto em Vera Cruz, fato que acabou

refletindo na redução da taxa de mortalidade infantil nesses dois municípios. Dessa forma foi incluída a seguinte tabela para os municípios em questão, de modo a complementar as informações apresentadas.

Tabela 4.16 – Taxa de mortalidade infantil na Ilha de Itaparica entre 1989 e 1998

Município	1989	1990	1994	1998
Itaparica	52,5	49,6	43,4	41,6
Vera Cruz	52,5	49,6	43,4	41,6

Fonte: DATASUS, 2004.

Como pôde ser comprovado pelos dados apresentados anteriormente, a melhoria do serviço de saúde, na Ilha de Itaparica após 1962, foi mais visível que a apresentada pelo serviço de educação. Pois os dois municípios, que antes da emancipação praticamente não possuíam equipamentos de saúde (apenas três postos médicos na antiga sede municipal), passaram a apresentar uma rede de postos de saúde espalhados por toda a área municipal, em quase todos os povoados, além de dois hospitais, um em cada uma das sedes.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação dos processos de emancipação municipal no Brasil resultou no estabelecimento de alguns fatores essenciais para a sua ocorrência, que também estavam presentes no caso específico dos municípios em estudo, tais como interesse político, economia fragilizada, legislação favorável à autonomia municipal e vislumbre da população local por melhores condições sociais.

Nesse contexto de emancipações municipais, percebe-se o novo papel que estas unidades administrativas devem desempenhar. O surgimento de um novo município traz implícita a necessidade dos governantes trabalharem para o desenvolvimento das localidades, aliando a autonomia financeira a investimentos nos segmentos de infra-estrutura e serviços públicos, visto que a descentralização fiscal tem como objetivo elevar a eficiência das políticas públicas em todos os níveis de Governo, buscando atingir a melhoria da provisão descentralizada de serviços essenciais, como saúde e educação dentre outros.

A autonomia municipal oferece benefícios advindos de uma provisão local de serviços e um maior controle por parte das comunidades, o que pode ocasionar uma gestão social mais eficaz. Devendo-se atentar para o equilíbrio das finanças, a fim de que a municipalização não seja utilizada em sentido contrário aos seus objetivos primordiais, que é o desenvolvimento social local.

A partir do estudo das localidades em questão é possível observar a relação existente entre a fragmentação político-administrativa do antigo município de Itaparica e o desenvolvimento da urbanização local, pois, de modo geral, após 1962 houve um incremento na disponibilidade dos serviços públicos, como a melhoria e ampliação do sistema viário, expansão da rede de energia elétrica e em menor escala da rede de abastecimento de água e esgoto. Isso se deveu ao acréscimo nas

receitas de tributação e numa melhor distribuição desses valores em infra-estrutura por todos os distritos e não apenas na sede como ocorria antigamente.

Os municípios de Itaparica e Vera Cruz após a década de 1960 apresentaram um aumento substancial na oferta de equipamentos de saúde e educação, sendo que isso não ocorreu imediatamente após a emancipação, mas foi uma melhora contínua ao longo do tempo. Isso se deveu às dificuldades financeiras que muitos municípios recém-criados passam, devido às diferenças, nos primeiros tempos, entre receitas e despesas, fato esse que decorre, principalmente, dos altos gastos iniciais para a implantação de toda a estrutura administrativa.

Mesmo assim, pode-se afirmar a existência de melhoria nas atividades de assistência à saúde, comprovada pelo aumento do número de postos de saúde, implantação de hospitais públicos e privados e na redução da taxa de mortalidade; e no desenvolvimento do ensino escolar municipal, atestado pela redução da taxa de analfabetismo, aumento da quantidade de colégios e no acréscimo das séries escolares oferecidas nas instituições de ensino.

Portanto, foi possível observar ao longo deste trabalho que a emancipação do antigo município de Itaparica pode ser considerada como um importante fator para o desenvolvimento da urbanização dos municípios provenientes desse processo, contudo não se pode considerá-lo como o único existente, já que outros também tiveram sua parcela de influência. Outros fatores de ordem externa, como a metropolização de Salvador, o crescimento do turismo na Bahia e a implantação do sistema “Ferry-Boat”, também tiveram sua relevância, pois intensificaram o crescimento econômico, propiciando a expansão urbana e o incremento nos valores a serem investidos nos serviços públicos.

## 6. REFERÊNCIAS

- ALVES, Alves. **Síntese Geográfica da Ilha de Itaparica**. Tese de concurso para adjunto de catedrático da cadeira de geografia do magistério militar. Salvador, 1958.
- BAHIA. Diário Oficial do Estado da Bahia. **Projeto de Lei nº 58**, de 28.8.1936.
- BAHIA. Diário Oficial do Estado da Bahia. **Proposta de Emenda nº 314**, de 12.7.1947.
- BAHIA. Diário Oficial do Estado da Bahia. **Projeto de Lei nº 128**, de 4.9.1947.
- BAHIA. Diário Oficial do Estado da Bahia. **Projeto de Lei nº 1.945**, de 03.7.1961.
- BAHIA. Diário Oficial do Estado da Bahia. **Lei nº 1.755**, de 27.7.1962.
- BAHIA. Diário Oficial do Estado da Bahia. **Lei nº 1.773**, de 30.7.1962.
- BOAVENTURA, Helayne. **A Multiplicação das Cidades**. Correio Braziliense. Brasília, 8 de março de 2004. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=109262#>>. Acessado em: 29 set. 2004.
- BREMAEKER, François E. J. **Os Novos Municípios Brasileiros**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, julho/setembro de 1991.
- BREMAEKER, François E. J. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001**. IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Série Estudos Especiais nº 20. Rio de Janeiro, 2001.
- BRITO, Cristovão de Cássio Trindade. **A Petrobrás e a Gestão do Território no Reconcâvo**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Florianópolis, 2004.
- CARVALHO, Ailton Mota de. **Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil**. Revista: Economia, Sociedad y Territorio, vol. III, nº. 12, p. 539-556. Universidade Estadual do Norte Fluminense. Rio de Janeiro, 2002.
- CIGOLINI, Adilar Antônio. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no estado do Paraná**. 1999. 106 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 1999.
- CONDER; SEPLANTEC. **Diagnóstico Urbanístico da Região Metropolitana de Salvador**. Salvador, 1974.
- CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Relatório Preliminar do Município de Itaparica**. Salvador, 1977a.
- CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Relatório Preliminar do Município de Vera Cruz**. Salvador, 1977b.

CONDER– Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento**. Salvador, 1982.

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Plano Diretor de Limpeza Urbana – PDLU: Itaparica**. Salvador, 1994a. v.3, t.1.

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Plano Diretor de Limpeza Urbana – PDLU: Vera Cruz**. Salvador, 1994b. v.3, t.2.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o Social**. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, (Texto para Discussão N.º 706). Brasília, 2000.

IBGE. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro, 1958.

IBGE. **Série de Monografias Municipais – Itaparica, Nº 122**. Rio de Janeiro, 1960.

LOW-BEER, Jacqueline Doris. **O novo paradigma das políticas urbanas: a regulação dos serviços públicos – limites e alcances**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. **A Descentralização Política no âmbito dos programas sociais – Uma análise preliminar da atuação dos Conselhos Municipais**. Revista Análises de Conjuntura, 1ª ed. mar/abr 2002. Fundação Joaquim Nabuco. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed001e.html>>. Acessado em: 29 set. 2004.

NORONHA, Rul dof. **Emancipação municipal: implicações espaciais da divisão político-administrativa do território fluminense**. 132 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia). Centro de Ciências Naturais e Matemática, UFRJ. Rio de Janeiro, 1997.

PINHEIRO, Ivan Antônio; MOTTA, Paulo Cesar Delayti. **Significado e importância das emancipações – Uma polêmica ainda não resolvida no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2002.

PINTO, Georges José. **Município, Descentralização e Democratização do Governo**. Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. Caminhos de Geografia 3 (6), junho. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Uberlândia, 2002.

QUEIROZ, Paulo Peltier de. **Plano de Urbanismo da Cidade de Itaparica**. Salvador, 1939.

SCUSSEL, Maria Conceição Barletta. **A criação de municípios e seu impacto na qualificação do espaço urbano**. Revista Análise Econômica, ano 16, n. 30, p. 111-132, set. 1998.

SHIKIDA, Cláudio Djissey. **A Economia Política da Emancipação de Municípios em Minas Gerais**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Departamento de Economia. Belo Horizonte, 1999.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

ZMITROWICZ, Witold; NETO, Generoso de Angelis. **Infra-Estrutura Urbana**. Texto técnico. Escola Politécnica da USP, São Paulo, 1997.