



Universidade Federal do Ceará
Faculdade de Economia, Administração, Atuariais, Contabilidade e
Secretariado Executivo - FEAACS

ICARO RÉGIS DA GRAÇA BATISTA

EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS CEARENSES: UMA ANÁLISE PARA
O DISTRITO DE JUREMA EM CAUCAIA

FORTALEZA

2012

EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS CEARENSES: UMA ANÁLISE PARA
O DISTRITO DE JUREMA EM CAUCAIA

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. José de Jesus Sousa Lemos

FORTALEZA

2012

ICARO RÉGIS DA GRAÇA BATISTA

EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS CEARENSES: UMA ANÁLISE PARA
O DISTRITO DE JUREMA EM CAUCAIA

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação 31/05/2012

Prof. Dr. José de Jesus Sousa Lemos Prof. Orientador	Nota
Prof. Dr. José Vanglêzio Aguiar Membro da Banca Examinadora	Nota
Prof. Mestre Glauber Marques Nojosa Membro da Banca Examinadora	Nota

A meus Pais e familiares, em
especial minha tia Zóya Diógenes
Pessoa pelo exemplo profissional e
pessoal.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, que nunca desistiu de mim, e que me dá força para continuar a caminhada em busca dos meus objetivos.

Aos meus pais, Didiê e Reginaldo, que mesmo na dificuldade me deram o suporte necessário.

Aos meus familiares pelo incentivo e pelo afeto.

À minha tia Zoya Diógenes Pessoa por meus primeiros passos profissionais e sua influência na minha carreira.

Aos meus amigos economistas pelas dúvidas compartilhadas.

Ao Prof. Mestre Glauber Marques Nojosa por fazer parte da banca examinadora e por sua solicitude.

E aos demais que, de alguma forma, contribuíram na elaboração desta monografia.

Enquanto o homem
consome a terra some.
Enquanto a ficha é limpa a
alma é suja (Icaro Régis).

RESUMO

A criação de municípios é o foco do presente estudo aplicado ao município de Caucaia com a possível emancipação do distrito de Jurema. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental procurou-se perceber fatores que evidenciassem os reais motivos ao pleito de tal processo extremamente polêmico e semeador de ceticismo que envolve a administração pública e também possíveis consequências oriundas dele. Trata-se de um estudo de natureza expositiva, que abordou as questões socioeconômicas dos municípios que estiveram envolvidos nas mudanças oficiais em seu território e uma análise dos futuros possíveis problemas que Caucaia poderá sofrer com a emancipação de parte do seu território e com o distrito de Jurema sendo elevado a município. Os dados foram coletados dos institutos de pesquisas oficiais, nacionais e estaduais, em relação a todos os municípios da região do estado do Ceará que foram relevantes para o trabalho. Para uma análise paramétrica entre os municípios foram aplicadas operações e manipulações estatísticas sobre os dados e estes comparados para evidenciar as disparidades. Os resultados da investigação demonstram que problemáticas diversas, dentre elas, o crescimento populacional acima da média ocorrem nos municípios recém emancipados, além do efeito nos índices de alguns destes de não conseguirem equiparar-se à média dos índices do estado do Ceará, sendo a emancipação não uma solução generalizada para uma melhor administração na forma de descentralização e redistribuição territorial, tendo assim, que ser uma ferramenta para ser analisada pontualmente de região para região.

Palavras-chaves: Criação de municípios; Emancipação; Jurema; Caucaia; Administração Pública;

ABSTRACT

The creation of municipalities is the focus of this study apply to the municipality of Caucaia with the possible emancipation of the district Jurema. Through bibliographical and documentary research sought to understand factors that provided evidence of the real reasons the election of such a process extremely controversial and sower of skepticism surrounding the administration and also possible consequences resulting from it. This is an expository study of nature, which addressed the socioeconomic issues of the municipalities that were involved in the change official in their territory and an analysis of possible future problems that may suffer Caucaia with the emancipation of part of its territory and the District of Jurema being elevated to municipality. Data were collected from official research institutes, national and state, for all the municipalities of Ceará that were relevant to the job. For a parametric analysis was applied between the cities and statistical manipulation operations on these data and compared to highlight the differences. Research results show that several problems, among them the above-average population growth occurring in cities newly emancipated, and their effect on rates of some of these they can not catch up to the average of the indices of the state of Ceará, and the emancipation not a general solution for a better administration in the form of decentralization and territorial redistribution, and thus be a tool to be examined promptly by region.

Key Words: Creation of municipalities; Emancipation; Jurema; Caucaia; Public Administration;

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1 - População residente dos dez maiores municípios 2000/2010	23
Tabela 2 – Dez (10) Municípios Não envolvidos em Emancipações recentes no Ceará que apresentaram as maiores taxas de crescimentos da população em dois períodos 1991/ 2000 e 2000/2010.....	24
Tabela 3 - Maiores populações dos municípios cearenses com a emancipação do distrito de Jurema.....	25
Tabela 4 – Coeficiente por faixa de população (Decreto-lei Nº 1881/81).....	28
Tabela 5 - Repasses constitucionais com e sem a emancipação.....	29
Tabela 6 – Produto Interno Bruto per capita , em valores correntes entre 2001 a 2008 dos municípios recém criados.....	32
Tabela 7 – Ranking IDH dos Municípios Cearenses Recentemente Emancipados.....	33
Tabela 08 - Taxa percentual dos 10 municípios mais urbanizados dado uma emancipação da Jurema 2010.....	34
Tabela 9 - Domicílios particulares com abastecimento de água ligados a rede geral para os dez maiores municípios – 2000/2010.....	35
Tabela 10 - Municípios por categoria de coeficiente do FPM dos municípios emancipados. Quadro de resultado do IDH.....	38
Gráfico 1 – Percentual das receitas dos municípios	30
Gráfico 2 – Crescimento do IDH de 1991 a 2000 dos municípios emancipados entre 1983 e 1992	37
Figura 1 – Mapa do município de Caucaia	45

LISTA DE SIGLAS

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUS - Fundo Saúde

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto Sobre Serviços

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

ANP – Agencia Nacional de Petróleo

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

FAEC – Federação Emancipalista do Estado do Ceará

AL-CE – Assembléia Legislativa do Estado do Ceará

BB – Banco do Brasil S/A

APRECE – Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS	08
LISTA DE SIGLAS	09
1. INTRODUÇÃO.....	11
2. SIGNIFICADO DE EMANCIPAR.....	13
3. FONTE DE DADOS E METODOLOGIA.....	18
4. O MUNICÍPIO DE CAUCAIA.....	20
4.1 Breve retrospectiva histórica do município.....	20
4.2 Demografia do município de Caucaia.....	22
4.3 Distrito de Jurema.....	25
5. RESULTADOS.....	31
5.1 Índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios cearenses recentemente emancipados.....	36
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

1. INTRODUÇÃO

Os processos destinados à criação de novos estados e municípios no Brasil encontraram na Constituição de 1988 o aparato legal de que precisavam. Essas demandas se tornaram mais intensas nos anos noventa do século passado, e o Brasil atualmente já tem cinco mil seiscentos e sessenta e quatro (5.564) municípios.

A grande maioria dos municípios emancipados não possuía recursos suficientes para sobreviver às próprias custas. A receita desses municípios é composta, em sua quase totalidade, pelos repasses federais e estaduais. Apenas uma parte irrelevante é gerada pela maioria dos municípios. Além de não gerarem os próprios recursos alguns destes municípios gerenciam mal as transferências que lhes são feitas.

O Ceará teve quarenta e dois (42) novos municípios criados entre 1983 a 1992, segundo o TRE-CE, chegando à marca de 184 municípios atualmente. Presentemente há trinta (30) projetos de criação de novos municípios já aprovados pela Assembléia Legislativa, e que aguardam consulta plebiscitária. Aproximadamente quatrocentos mil cearenses povoam esses projetos de novos municípios (SAMPAIO, 2011).

O conceito de emancipação está atrelado ao fato de um distrito, ou região, que faz parte de um município, ter sua independência administrativa se tornando cidade e ter uma composição legal de município.

Atualmente, inúmeros distritos buscam emancipação. A maioria dessas demandas tem um forte viés político. Muitos desses distritos são bastante populosos e possuem um sistema de serviços públicos já efetivado, além de uma economia crescente gerando assim desconfiança da população no que tange a emancipação trazer ou não melhorias e benefícios reais.

As inúmeras emancipações irresponsáveis ocorridas no Brasil depois da promulgação da Constituição de 1988 serviram como exemplo do oportunismo que cerca a administração pública. O processo é tratado por muitos como aproveitador do dinheiro público com o uso da máquina pública. A idéia inicial era de trazer benefícios sociais às populações “emancipadas”, porém, implicitamente, estava o ato da improbidade, onde os municípios se dispunham como cabides de empregos e sustento para algumas famílias de maus gestores públicos.

Quando se busca a emancipação de um distrito, simplesmente não pode ser analisado somente o impacto sobre aquele que irá se emancipar, mas também o impacto naquele que o agrega atualmente, tanto do ponto de vista social quanto econômico.

Desde 2005, é conduzido no distrito de Jurema na cidade de Caucaia-CE, um movimento de emancipação para transformá-lo em município. Ali foi criada a Associação do Movimento de Emancipação da Jurema - AMEJ, (DISTRITOS IN FOCO, 2007) gerando expectativas para a população no aspecto da melhoria de bem-estar populacional.

Sendo de caráter popular o movimento de emancipação do distrito da Jurema, os retornos sociais de uma provável emancipação terão que atingir a maior parte da população, mesmo porque o distrito já é atendido pelo seu município sede, Caucaia. Um provável desmembramento também busca uma maior facilidade e eficiência nos gastos municipais, além da proximidade da administração pública aos anseios populares. Ao menos este é o argumento daqueles que demandam esta emancipação.

O objetivo geral deste estudo é avaliar os indicadores sociais e econômicos dos quarenta e dois (42) municípios emancipados na década de noventa no estado do Ceará, para tentar antever o que poderá acontecer com a eventual emancipação do distrito de Jurema, atualmente pertencente ao município de Caucaia.

De forma específica, o trabalho buscou:

A – avaliar os indicadores de PIB per capita dos quarenta e dois (42) municípios cearenses emancipados nos anos noventa confrontados com aqueles dos demais municípios do estado entre 2001 e 2008;

B – avaliar os indicadores atuais de qualidade de vida dos municípios recém-emancipados confrontando-os com aqueles dos demais municípios cearenses;

C – Analisar os indicadores sociais e econômicos do povoado de Jurema em Caucaia no sentido de avaliar as suas potencialidades para transformar-se em município capaz de viabilizar condições de vida com um mínimo de dignidade para a sua população.

2. SIGNIFICADO DE EMANCIPAR.

A discussão conceitual relevante neste estudo é: afinal o que significa emancipar?

Emancipação, etimologicamente, significa libertação, independência, desmembramento. Emancipação político-administrativa é o ato de uma região, como um distrito, se desmembrar do município de origem e se transformar em uma cidade. A nova cidade criada passa a ter direitos e obrigações administrativas como ente federativo, enquanto o município. Estando estruturada administrativamente, possa eleger prefeitos, vereadores, e ter todo o aparato administrativo, que inclui a nomeação de secretários municipais e demais cargos, sempre visando a execução de serviços públicos de qualidade em benefício da população que acreditou no projeto da autonomia administrativa.

A cidade que antes agregava o município, continuará existindo, apenas não terá incluído no seu território administrativo e geográfico aquele distrito que se desmembrou.

A criação e implantação de um novo município, segue o seguinte ritual, de acordo com a Lei Complementar Nº84 de 21 de dezembro de 2009:

“§1º Criação de município é a emancipação de parte ou partes de território, distritos de um ou mais municípios, com sua elevação à categoria de pessoa jurídica de direito público interno, através da outorga de autonomia, por Lei Estadual.

§4º Desmembramento é a separação de parte de um município, para anexar-se a outro ou constituir um novo município.”

Distrito é uma divisão territorial e gerencial em que certa autoridade administrativa, judicial ou fiscal exerce sua jurisdição.

“Os desmembramentos municipais, na década de noventa, reduziram a eficiência nos gastos públicos locais”. (Palos, 2006, p.1).

De acordo com Wanderley (2008, p.1), “este processo tem sido interpretado de forma bastante negativa”.

Baseado em evidências anedóticas, se pressupõe que os atores políticos locais o utilizaram para se apropriar de maior parcela dos recursos transferidos de outros níveis governamentais. Entretanto, nenhum esforço mais sistemático foi realizado buscando calcular, de maneira efetiva, os resultados sociais líquidos deste processo.

Segundo Magalhães (2008, p.1), “de 1984 a 2000 foram instalados (a instalação corresponde ao início de funcionamento efetivo do município, o que se dá com a eleição do primeiro prefeito) 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste as que mais contribuíram, em termos absolutos, para esse crescimento”. Porém são duas regiões distintas e os resultados são completamente contraditórios.

Bremaeker (apud MAGALHÃES, 2008, p 14), realizou uma pesquisa mediante o envio de questionários abertos aos prefeitos dos novos municípios em 1992. Ele obteve 72 respostas, que representavam uma amostra de 12,4% do total. Listaram-se a seguir as principais alegações dos novos prefeitos, com seus respectivos percentuais:

- 54,2%: descaso por parte da administração do município de origem;
- 23,6%: existência de forte atividade econômica local;
- 20,8%: grande extensão territorial do município de origem; e
- 1,4%: aumento da população local.

Não é espantoso o fato da maioria das respostas tenderem ao descaso da atual administração do município que possui região com pleito à emancipação. É relevante salientar que as justificativas têm que estar dentro do ilusionismo criado para a população concordar com a independência da região que se sente desfavorecida na gestão dos recursos do município. Só assim há o convencimento para o favorecimento dos interesses do novo grupo que concorrerá aos inúmeros cargos gerados com a criação desse novo município.

Sendo que os municípios de pequeno porte vão depender fortemente da transferência de impostos. Para Citadini (apud MAGALHÃES 1998, p 16), “o sistema de transferências constitucionais cria vínculos de dependência que afetam as finanças municipais”.

“O arranjo institucional estabelecido pela Constituição de 1988 favoreceu o crescimento acelerado do número de pequenos municípios no Brasil” (PALOS, 2006, 9.1).

Seja a emancipação baseada em qualquer uma das razões citadas durante este referencial não se pode descartar um estudo inicial para viabilidade do futuro município tendo em vista que já estejam observadas e atendidas as normas legais, bem como aspectos culturais e regionais específicos de cada território.

A Constituição de 1988 devolveu aos estados o poder de legislar sobre a divisão e redistribuição do território estadual mediante lei complementar. Para Frata e Peris (2000 apud MAGALHÃES, p 15):

“as mesmas leis, para um território extenso e com diversas realidades como o do Brasil, constituem-se numa restrição à eficiência do processo de fragmentação territorial. Em alguns casos, como acontece para os grandes municípios da região Norte do país, a emancipação municipal, à medida que aumente a ocupação territorial e, por consequência, o nível de atividade econômica local, talvez seja necessária. No caso de regiões estagnadas, a emancipação irá se constituir em maiores gastos legislativos e de pessoal e provavelmente não será, sozinha, capaz de promover o desenvolvimento local. Em municípios com atividade econômica suficiente, talvez a emancipação possa ser evitada com uma mudança de cultura dos administradores dos municípios aos quais pertencem as áreas que pleiteiam a emancipação”.

Vários movimentos de emancipação surgem com a crença na doutrina do desenvolvimento oriundo das divisões territoriais e administrativas do país sem incluir em seus conceitos as regionalidades que são os fatores decisivos no êxito deste processo e não podem ser vistas de forma distante ou, muito menos, ignoradas.

Para Martins (2001), outros movimentos emergirão em função da imensidão territorial de alguns estados, suas diferenças regionais, o adensamento populacional progressivo e do abandono de muitas áreas pelo governo centrais (estadual e federal).

Para o assessor econômico da Associação dos Prefeitos e Municípios do Ceará (Aprece), José Irineu de Carvalho (JOTALOPES, 2011), “a emancipação de novos distritos será "bem vinda" ao Estado, principalmente porque melhorará serviços básicos como saúde, educação e meio ambiente nas localidades distantes da sede”.

No entanto, os quarenta e cinco (45) distritos que pleiteiam emancipação política, não é considerado um número bom. Para Irineu Carvalho (JOTALOPES, 2011), “até 20 novas cidades no Estado são aceitáveis”. Na realidade justificar se uma quantidade de emancipações é boa ou ruim, precisa vir respaldada de análise de indicadores econômicos, sociais, potencialidades, condições efetivas dos distritos se transformarem em municípios que sejam capazes de gerarem os próprios meios de sobrevivência e não apenas se transformarem em novos municípios dependentes de transferências da União através dos diferentes fundos. Isso onera as receitas federais que

poderiam ser utilizadas em outros projetos bem mais úteis para a sociedade. Ainda que muitos dados de distritos ainda não se fazem disponíveis oficialmente.

Por cautela já se demonstra a medida preventiva de que a divisão pode ser exagerada e a análise prévia das possíveis emancipações deve ser efetivada com o contexto do estado. O fato de gerar custos não é o empecilho, mas sim o fato desses custos não gerarem benefícios tangíveis e intangíveis.

No caso cearense, do acordo com a Lei Complementar Estadual N° 84 tem-se os seguintes requisitos mínimos para uma região pleitear uma emancipação:

- População superior a 8.000 habitantes;
- Eleitorado não inferior a 40% de sua população;
- Centro urbano já constituído, com número de prédios residenciais, comerciais e públicos superior a 400;
- Existência de equipamentos sociais e de infra-estrutura tais como: rede de distribuição de energia elétrica, sistema de captação e abastecimento público d'água potável, esgoto sanitário, coleta de resíduos sólidos;
- Posto de Saúde;
- Posto Policial;
- Escola de educação infantil e ensino fundamental;
- Edificações com condição para a instalação da Prefeitura e Câmara Municipal;
- Sistema de telefonia pública, comercial e residencial;
- Posto de venda a varejo de combustível para veículos e gás de cozinha;
- Posto de serviços de correios;

A consulta plebiscitária deve ser efetivada para que a emancipação seja legitimada e aceita pela população tanto do distrito que pretende ser emancipado como do município de onde o distrito será desvencilhado.

O plebiscito é a votação em que o povo responde sim ou não a uma proposta que lhe é apresentada, realizada em todo o município;

A Lei N. 9.709, de 18 de novembro de 1998 diz em sua redação:

“Artigo 5º - O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Artigo 7º - Nas consultas plebiscitárias previstas nos artigos 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a

do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada”.

3. FONTES DE DADOS E METODOLOGIA

O trabalho utiliza dados secundários retirados do IBGE, como o PIB dos municípios entre 2001 e 2008 e o Censo Demográfico de 2010 para avaliar os indicadores sociais e econômicos dos municípios novos e dos antigos. Coletam-se informações gerais dos municípios cearenses. A ênfase do estudo será dada ao município de Caucaia, onde se encontra o distrito de Jurema, para onde há projetos de emancipação. O trabalho também discute dados sociais e econômicos do distrito de Jurema e dos municípios cearenses emancipados a partir de 1993.

A pesquisa ainda utiliza informações retiradas da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Lei Complementar Nº84, 21 de dezembro de 2009 e demais normatizações sobre o assunto para que se possa fazer vinculação teórica e levar a um entendimento do que provavelmente acontecerá ao Distrito de Jurema caso venha se transformar em município independente de Caucaia. Junto à Comissão de Triagem, Elaboração de Projetos e Criação de Novos Municípios da Assembléia Legislativa do Ceará foi feita coleta de discussões já elaboradas sobre o assunto para uma abordagem não redundante. Os demais dados relevantes foram coletados diretamente com a Associação do Movimento De emancipação da Jurema (AMEJ).

Adicionalmente, a pesquisa se baseia em consultas documentais, leis, estatísticas do município de Caucaia, dados que ajudem a aferir dados simulados como população, abastecimento de água e energia elétrica, esgoto, educação e algumas receitas e, em particular, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM que tem influência direta no orçamento dos municípios pequenos e também naqueles que poderão ser envolvidos no processo de emancipação.

Adicionalmente levantam-se documentos produzidos no que permitam fazer uma breve reconstituição histórica de Caucaia. Levanta-se todo o processo histórico legislativo que levou à criação do atual município. Nesta retrospectiva insere-se o distrito de Jurema, no que concerne aos fundamentos históricos da vontade de sua transformação em município. O levantamento tem também a finalidade de avaliar se a demanda pelo novo distrito possui fundamento ou se caracteriza como movimento político com interessados em tirar proveito da criação de um novo município no Ceará para encontrar caminhos para turbinar as próprias carreiras políticas e de familiares.

Além disso, coletaram-se dados sociais e econômicos junto ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As receitas dos municípios objetos deste estudo serão levantados junto ao IBGE, e projetadas de acordo com a composição de receitas dos municípios normatizada, tomando as devidas proporções e aplicando os devidos índices. As faixas divisórias para comparação de rendimento deste trabalho terão por base a mesma divisão do FPM.

As informações serão organizadas em tabelas de distribuição de frequências absolutas e relativas, gráficos e figuras para tornar simples a leitura dos indicadores apresentados na pesquisa.

4. O MUNICÍPIO DE CAUCAIA

Nesta Seção apresenta-se uma síntese da história do município de Caucaia, bem como algumas características do município. A análise visa buscar suporte para entender o que significará para o município e para o distrito de Jurema uma eventual emancipação deste último.

4.1 Breve Retrospectiva Histórica do Município

Caucaia foi um dos primeiro, núcleos de população do Ceará. Seu povoamento teve início quando chegaram ali os jesuítas Luís Figueiras e Francisco Pinto, encarregados, pela Carta Régia de 22 de outubro de 1735, de iniciar na região uma segunda tentativa de colonização. Homens afeitos à catequese, os padres da Companhia de Jesus conseguiram aldear os índios "caucaias", transformando-os em amigos e auxiliares em sua missão.

Por ocasião da luta entre o Marquês de Pombal e os jesuítas, o governo português expediu em 14 de setembro de 1758 a ordem ao Ouvidor de Pernambuco, Bernardo Coelho Gama Casco, para seqüestrar os bens desses religiosos naquela Capitania e suas anexas, e para elevar à vila as aldeias indígenas que se encontravam sob a orientação dos jesuítas.

Caucaia, palavra indígena que quer dizer "mato queimado", de CAA (mato) e CAIA (queimado), ou seja, "bem queimado está o mato, (Barba Alardo, Memórias, pag.262).

Elevado à categoria de Vila com a denominação de Vila Nova de Soure, em 1759, desmembrado da vila de Fortaleza.

Pela Resolução do Conselho Provincial de 06-05-1833, a vila é extinta.

Pela Resolução do Conselho Provincial de 13-12-1833, a vila é restaurada.

Pela lei Provincial nº 2, de 13-05-1835, a vila é extinta novamente.

Pelo Ato Provincial de 19-06-1860, é criado o distrito de Umari e anexado a vila Nova de Soure.

Pela lei provincial nº 1270, de 22-12-1863, é criado o distrito de Tucunduba e anexado a vila Nova de Soure.

Distrito criado com a denominação de Soure, pela lei provincial nº 1361, de 05-11-1870.

Pela lei nº 1772, de 23-11-1878, a vila é Restaurada.

Pela lei estadual nº 501, de 31-10-1898, A vila é extinta.

Pela lei nº 726, de 20-08-1903, a vila é novamente restaurada com a denominação de Soure.

Pelo Ato estadual de 14-03-1904, é criado o distrito de Sítios Novos e anexado ao município de Soure.

Em divisão administrativa referente ao ano de 1911, o município é constituído de 4 distritos: Soure, Tucunduba, Sítios Novos e Umari.

Pela lei estadual nº 1156, de 04-12-1933, é criado o distrito de Cauípe.

Em divisões territoriais datadas de 31-12-1936 e 31-12-1937, o município é constituído de 7 distritos: Soure, Cauípe, Primavera, Sítios Novos, Taquara, Tucunduba e Umari.

Pelo decreto estadual nº 448, de 20-12-1938, o distrito de Umari passou a denominar-se Umarituba. Sob o mesmo decreto o distrito de Umarituba passa a pertencer ao novo município de São Gonçalo.

No quadro fixado para vigorar no período de 1939-1943, o município é constituído de seis (6) distritos: Soure, Cauípe, Primavera, Sítios Novos, Taquara e Tucunduba.

Pelo decreto-lei estadual nº 1114, de 30-12-1943, o município de Soure passou a denominar-se Caucaia, Taquara a denominar-se Mirambé e o distrito de Primavera a denominar-se Guararu.

Em divisão territorial datada de 1-07-1950, o município é constituído de 6 distritos: Caucaia ex-Soure, Cauípe, Guararu ex-Primavera, Mirambé ex-Taquara, Sítios Novos e Tucunduba.

Pela lei estadual nº 1153, de 22-11-1951, é criado o distrito de Catuana, criado com terras do distrito de Sítios Novos e anexado ao município de Caucaia. Sob a mesma lei é extinto o distrito de Cauípe, sendo seu território anexado ao distrito de Sítios Novos.

Em divisão territorial datada de 1-07-1955, o município é constituído de seis (6) distritos: Caucaia, Catuana, Guararu, Mirambé, Sítios Novos e Tucunduba.

Assim permanecendo em divisão territorial datada de 1-07-1960.

Pela lei estadual nº 6750, de 05-11-1963, desmembra do município de Caucaia o distrito de Sítio Novos. Elevado à categoria de município.

Em divisão territorial datada de 31-12-1968, o município é constituído de 6 distritos: Caucaia, Catuana, Guararu, Mirambé, Sítios Novos e Tucunduba.

Pela lei municipal nº 555, de 06-04-1991, é criado o distrito de Bom Princípio e anexado ao município de Caucaia.

Pela lei municipal nº 549, de 05-03-1990, é criado o distrito de Jurema e anexado ao município de Caucaia.

Em divisão territorial datada de 17-01-1991, o município é constituído de 8 distritos: Caucaia, Bom Princípio, Catuana, Guararu, Jurema, Mirambé, Sítios Novos e Tucunduba, assim permanecendo em divisão territorial datada de 2005.

A denominação oficial passou de Soure para Caucaia alterado, pelo decreto-lei estadual nº 1114, de 30-12-1943.

4.2 Demografia do Município de Caucaia

Segundo o IBGE, no Censo demográfico 2010, Caucaia possui 325.441 habitantes, como mostra a Tabela 01, sendo a população urbana 290.220 e a rural 35.212 distribuídos em 1.223,796km², de extensão do município, assim uma densidade demográfica de 265,93 habitantes por km².

Faz parte da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), anexada em oito (8) de junho de 1973 pela Lei Complementar de nº 14 e possui os distritos Caucaia, Bom Princípio, Catuana, Guararu, Jurema, Mirambé, Sítios Novos e Tucunduba. IBGE/IPECE (2010).

A taxa de cobertura de água urbana adequada chega aos 81,64% e uma frota de 20.511 automóveis (IBGE). Sua taxa de urbanização figura entre as dez maiores do estado com 89,18%. Possui a 4ª menor taxa de analfabetismo do estado, 12,9% tendo em 10 anos reduzido sua taxa em 31,10%, maior que a redução média do estado (IPECE).

O município de Caucaia, dentre os municípios que não participaram do desmembramento de território, foi o que mais cresceu nas décadas de 1991 a 2010 chamando atenção pelo fato de 30% de acréscimo relativo em sua população residente nos últimos dez (10) anos superando a média estadual que foi de relativos 14% como se pode observar nas evidencias mostradas na Tabela 1.

Caucaia atingiu um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,721 (PNUD, 2000). Hoje é o segundo município em população do estado, estando atrás somente da capital Fortaleza. Chama atenção o fato de todos os municípios que

obtiveram crescimento maior que Caucaia estarem envolvidos no processo de emancipação, seja ele o novo município criado ou município de origem.

O gestor público que lidará com a emancipação terá que atentar para problemáticas oriundas deste fato. Com o crescimento populacional, faz-se necessário mais equipamentos sociais, infraestruturas de saneamento, transporte, escolas, gestão de trânsito e patrimônio.

Na Tabela 1 estão distribuídos os municípios com as dez maiores populações residentes em 2000 e 2010.

Tabela 1 - População residente dos dez maiores municípios 2000/2010

Municípios	População Total 2000		Municípios	População Total 2010	
	N.º	%		N.º	%
Ceará	7.430.661	100,00	Ceará	8.454.381	100,00
Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)	3.056.769	41,14	RMF	3.615.767	42,78
Dez (10) maiores Municípios em População no Ceará em 2000 e 2010					
Fortaleza	2.141.402	28,82	Fortaleza	2.452.185	29,01
Caucaia	250.479	3,37	Caucaia	325.441	3,85
Juazeiro do Norte	212.133	2,85	Juazeiro do Norte	249.939	2,96
Maracanaú	179.732	2,42	Maracanaú	209.057	2,47
Sobral	155.276	2,09	Sobral	188.233	2,23
Crato	104.646	1,41	Crato	121.428	1,44
Itapipoca	94.369	1,27	Itapipoca	116.065	1,37
Maranguape	88.135	1,19	Maranguape	113.561	1,34
Iguatu	85.615	1,15	Iguatu	96.495	1,14
Crateus	70.898	0,95	Quixadá	80.604	0,95

Fonte: IPECE.

Na Tabela 2 estão listados os dez municípios que apresentaram as maiores taxas de crescimento populacional no Ceará entre os anos de 2000 e 2010. Os municípios envolvidos em processo de emancipação obtiveram crescimento elevados pelo fato de um deslocamento da população residente dos municípios adjacentes que apresentam baixos níveis de desenvolvimento. Com a emancipação político-

administrativa das regiões há uma especulação sobre a qualidade de vida dos novos municípios e o deslocamento das regiões menos desenvolvidas tornam-se constante na busca por essas possíveis perspectivas.

Tabela 2 – Dez (10) Municípios Não envolvidos em Emancipações recentes no Ceará que apresentaram as maiores taxas de crescimentos da população em dois períodos 1991/ 2000 e 2000/2010.

	Município	1991 a 2000	Município	2000 a 2010
1	Caucaia	52%	Caucaia	30%
2	Martinópole	33%	Mulungu	19%
3	Tianguá	32%	Caridade	19%
4	Apuiarés	32%	General Sampaio	11%
5	Antonina do Norte	28%	Abaiera	7%
6	Massapê	27%	São Gonçalo do Amarante	19%
7	Itapiúna	27%	Senador Sá	14%
8	Catarina	26%	Russas	21%
9	Caridade	26%	Palmácia	28%
10	Morrinhos	23%	Itatira	15%

Fonte: IBGE

Como se pode constatar através das evidencias mostradas na Tabela 1 e na Tabela 2, Caucaia, dentre os dez municípios que não experimentaram emancipação em qualquer dos seus distritos e foi o que mais cresceu em população entre nos dois períodos sob investigação (Tabela 2). Assim, um possível desmembramento do município poderá elevar as taxas de crescimento e o novo município apresentar problemas de elevada densidade urbana

Atualmente a taxa de urbanização de Caucaia é de 89,18%. De uma população de 325.441, apenas um contingente de 35.212 corresponde à população rural. Devido à área de Jurema ser totalmente urbana, num total estimado de 129.524 habitantes, segue-se que a população urbana do município se reduziria para 160.705, caso a emancipação se concretize.

4.3 Distrito de Jurema

O distrito de Jurema foi criado pela Lei Nº 549, de 5 de março de 1990. Possui uma área territorial de 17.029 km², uma população estimada de 129.524 habitantes (IBGE, 2010), representando 39,8% da população de Caucaia.

.Com a emancipação, o novo município já nasceria grande, figuraria entre os seis maiores do estado em população como se depreende das evidencias mostradas na Tabela 3.

Tabela 3 - Maiores populações dos municípios cearenses com a emancipação do distrito de Jurema

Município	Habitantes
Fortaleza	2.476.589
Juazeiro do Norte	252.841
Maracanaú	211.267
Caucaia	195.917
Sobral	190.724
Jurema	129.524
Crato	122.716

Fonte: IBGE adaptada pelo autor

Seu coeficiente será 3.6 do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), com uma receita anual projetada para mais de R\$ 8.500.000,00 (oito milhões e quinhentos mil reais) em repasses constitucionais (FPM, FUNDEB, FUS, ICMS, IPI, IPVA, IPTU, ISS, dentre outros).

O que onerará o orçamento do possível município será a nova estrutura administrativa que será ampliada com os cargos de prefeito, vereadores, secretários municipais, funcionários burocráticos, construção de sedes administrativas, dentre tantas outras despesas inerentes a criação e à manutenção de um município.

Quanto ao município mãe, no caso Caucaia, não teria qualquer prejuízo no que concerne ao montante do Fundo de Participação dos Municípios, que continuaria recebendo, tendo em vista que continuaria mantendo o atual coeficiente de 4.0.

Devido à proximidade com a capital Fortaleza, muitos confundem a quem de fato e de direito está a responsabilidade sobre os assuntos e problemas nas áreas que margeiam o limite territorial da Grande Jurema. São os limites: a leste, fronteira de

Caucaia com Fortaleza, área limítrofe com o bairro Conjunto Ceará, iniciando-se na BR-222 na ponte do Rio Maranguapinho até o marco da Fazenda Carioca. Ao sul, marco da Fazenda Carioca, linha reta 1.600 m até o balão do Anel Viário. A oeste, anel viário da BR-020 até o viaduto da BR-222. Ao norte, do Viaduto da BR-020/BR-222 até o ponto inicial.

O distrito possui 70.170 eleitores, 38,13% do eleitorado de Caucaia que é de 172.712 (IBGE, 2010), 11 núcleos urbanos (Araturi, Nova Metrópole, Novo Paraíso, Parque Jurema, Parque Guadalajara, Residencial do Araturi, Marechal Rondon, Esplanada do Araturi, Parque Boa Vista, Parque Albano e Parque das Nações), distribuídos conforme mapa 01. Com 08 escolas estaduais, 31 municipais e 29 privadas, abriga o total de 37.207 alunos. Seu sistema de saúde é composto por 01 hospital, 01 Centro de Apoio Psicosocial, 15 postos de atenção básica e 01 farmácia popular. É atendido por 02 delegacias de polícia. Seu sistema bancário é composto por apenas 01 Caixa Econômica Federal o que faz com que veicule toda movimentação financeira para apenas uma agência bancária, cerca de 2.780 empresas, pequenas, médias e grandes quando optantes por outros bancos têm que se deslocar para outras localidades.

4.4 Composição da Receita do Município de Caucaia

Em geral, as receitas dos municípios brasileiros são constituídas dos seguintes itens. Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), taxas resultantes do exercício do poder de polícia municipal (concessão de licenças, fiscalização) ou pela prestação de serviços públicos de competência do Município (limpeza urbana, coleta de lixo e iluminação pública), contribuição de melhoria decorrente de obras públicas municipais, rendas resultantes da venda ou exploração de bens patrimoniais do município, participação em tributos federais: ITR (50%), FPM, FUNDEB, FUS, ANP, FEX, CFM, FEP, ANP-ROYALTIES, IPM-IP. Participação em tributos estaduais: IPVA (50%), ICMS (25%), IPI (25%), tem ainda participação em transferências constitucionais: saúde, educação, ação social e infraestrutura básica, além, de convênios firmados com estado, união e organismos internacionais.

O repasse do ICMS aos municípios está regulado na Lei Complementar N° 63/90, onde destacam-se os parâmetros de transferência automática e semanal. Do produto da arrecadação do Estado, 25% é transferido para os municípios e cada estado determina quais serão os critérios de rateio do ICMS.

A Emenda Constitucional N° 53 aprovada em 06 de dezembro de 2006 que criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação.

O repasse do FPM é correspondente a população do Município, seguindo uma escala/coeficiente de 0.6 (até 10.188 hab.) a 4.0 (acima de 156.216 hab.) como mostra a Tabela 4 a seguir:

TABELA 4 - COEFICIENTE POR FAIXA DE POPULAÇÃO (Decreto-lei Nº 1881/81)

FAIXA	COEFICIENTE	FAIXA	COEFICIENTE
Até 10.188	0,60	De 61.129 a 71.316	2,40
De 10.189 a 13.585	0,80	De 71.317 a 81.504	2,60
De 13.586 a 16.980	1,00	De 81.505 a 91.692	2,80
De 16.981 a 23.772	1,20	De 91.693 a 101.880	3,00
De 23.773 a 30.564	1,40	De 101.881 a 115.464	3,20
De 30.565 a 37.356	1,60	De 115.465 a 129.048	3,40
De 37.357 a 44.148	1,80	De 129.049 a 142.632	3,60
De 44.149 a 50.940	2,00	De 142.633 a 156.216	3,80
De 50.941 a 61.128	2,20	Além de 156.216	4,00

Fonte: Assembléia Legislativa do Ceará (Comissão de Triagem, Elaboração de Projetos e Criação de Novos Municípios)

Os recursos do FPM serão transferidos nos dia 10, 20 e 30 de cada mês.

Caso fosse emancipado, o município de Jurema se enquadraria no coeficiente 3.6, que está associado aos municípios que tem população superior a 129.049 habitantes. Caucaia tem atualmente um coeficiente de 4.0 (325.441 habitantes). Com o desmembramento, permanecerá com o mesmo coeficiente.

O Fundo de Participação dos Municípios é a maior fonte de receita dos municípios. Na Tabela 5 foram projetados dados de receita de repasses constitucionais caso a emancipação do Distrito de Jurema se concretize.

No Gráfico 1 está disposta a composição das receitas municipais cearenses em percentual para se ter uma análise da proporção do Fundo de Participação dos Municípios com referência nas demais despesas.

Tabela 5 - Repasses constitucionais com e sem a emancipação

MUNICÍPIO DE ORIGEM				PRETENSO MUNICÍPIO			IMÓVEIS	RESIDUAL MUNICÍPIO ORIGEM			
NOME	POP	TRE	ÁREA	DISTRITO / SEDE	POP	ÁREA	Z. URBANA	POP	ÁREA	FPM	FPM APÓS
CAUCAIA	325.441	179.967	1.224,90					195.917	1.207,60	4.0	4.0
				JUREMA	129.524	17,029	52.000			0	3.6

SITUAÇÃO I – JUREMA (DISTRITO) – (Arrecadação no período de: 11/ 2010 a 04/2011)

MESES	FPM	HABITANTES	FUNDEB –R\$	FUS – R\$	FPM – R\$	ICMS – R\$	OUTROS – R\$	TOTAL –R\$	PERCAPITA/MÊS
NOVEMBRO	4.0	325.441	8.541.271,20	808.807,47	5.310.249,92	3.554.766,63	182.079,61	17.588.367,36	60,03
DEZEMBRO			9.481.558,38	1.389.172,29	9.190.509,40	6.6234.22,16	280.948,70	20.342.188,77	
JANEIRO			10.535.371,34	968.062,10	6.397.742,74	2.222.564,59	329.215,05	20.452.955,82	
FEVEREIRO			12.172.308,90	1.041.340,52	6.891.552,59	3.054.380,10	210.154,34	16.478.183,86	
MARÇO			9.655.716,90	681.446,80	4.498.945,49	4.510.261,96	137.093,21	19.483.464,36	
ABRIL			12.862.378,57	931.538,16	5.963.337,93	2.774.932,25	349.676,03	22.881.862,94	
TOTAL			63.248.605,29	5.011.559,87	31.360.785,48	16.116.905,53	1.489.166,94	117.227.023,11	
MEDIA			10.541.434,21	835.259,98	5.226.797,58	2.686.150,93	248.194,49	19.537.837,19	

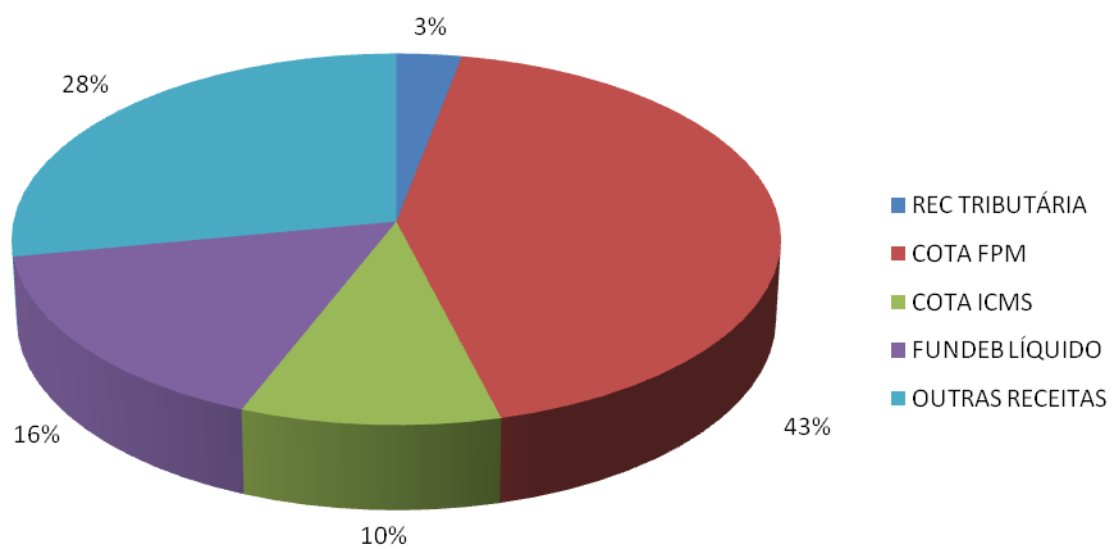
SITUAÇÃO II – DOS MUNICÍPIOS DE CAUCAIA E JUREMA (Arrecadação prevista)

CAUCAIA	4.0	195.917	7.000.000,00	600.000,00	6.000.000,00	1.700.000,00	180.000,00	15.480.000,00	79,19
JUREMA	3.6	129.524	3.500.000,00	450.000,00	2.800.000,00	1.500.000,00	150.000,00	8.400.000,00	64,85

NA MESMA ÁREA FPM(4.0 + 3.6) 7.6 = R\$ 23.880.000,00 – (Portanto, um ganho de aproximadamente R\$ 4.340.000,00)

* Fontes: (FAEC; ALCE; BB; TRE; APRECE e IBGE)

Gráfico 1 – Percentual das receitas dos municípios



Fonte: IPECE

5 RESULTADOS

Nesta Seção apresentam-se as evidências encontradas na pesquisa.

O Produto Interno Bruto (PIB) per capita teve significativos aumentos nominais de 2001 a 2008 nos municípios novos como demonstra a Tabela 6. Porém, esse crescimento ainda deixa quase todas essas cidades emancipadas muito abaixo da média do estado, e não reflete em desenvolvimento em quase todos os casos. Como exemplo destes casos se pode citar o caso de Salitre que auferiu o quinto (5º) maior PIB per capita dentre os municípios recém-emancipados, ficando na penúltima posição no ranking do IDH (Tabela 07) dentre os novos municípios e 181º do estado.

Essa situação díspare revela que o crescimento nominal e real do PIB não está se traduzindo em melhoria na qualidade de vida da população e que a emancipação política do município não aliou o crescimento econômico com a melhoria do bem estar da população. Não obstante pode-se citar a situação de Pacoti que auferiu o 68º PIB per capita e está na vigésima nona posição no ranking do IDH do estado (IPECE), com um Produto Interno Bruto muito inferior ao de Salitre tem índice satisfatório de qualidade de vida. O crescimento econômico que pode ser buscado pela emancipação pode ser omitido no desenvolvimento do município, e os benefícios que seriam dados aos reais mercedores são apropriados por uma classe política que apoia a emancipação de distritos com interesses que, nem sempre são os interesses das populações dos novos municípios criados.

A criação de novos municípios não implica, diretamente, em distribuição de renda ou aplicação otimizada dos recursos públicos por maior crescimento que tenha a região tornando assim mais ineficiente a aplicação das finanças municipais.

Na tabela 6 foi gerada a Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) utilizando o PIB percapita de 2001 a 2008.

Tabela 6 – Produto Interno Bruto per capita , em valores correntes entre 2001 a 2008 dos municípios recém criados

Municípios	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Acréscimo entre 2001 e 2008 (%)	TGC 2001/2008 (% ao ano)
Ceará	2.833	3.129	3.618	4.170	5.055	5.635	6.149	7.112	151,0	14,1
Acarape	3.311	3.625	2.070	2.642	2.226	2.527	2.849	3.280	-,9	-0,1
Amontada	1.248	1.453	1.665	2.509	3.424	3.839	3.523	4.412	253,5	19,8
Ararendá	1.474	1.758	1.694	2.218	2.169	2.580	2.569	3.120	111,7	11,3
Banabuiú	1.370	1.621	2.411	1.862	2.935	3.140	3.423	4.577	234,1	18,8
Barreira	1.564	1.840	1.944	2.714	2.672	3.063	3.232	3.654	133,6	12,9
Catunda	1.341	1.589	1.778	1.178	2.286	2.694	2.605	3.448	157,1	14,4
Choró	1.198	1.419	1.762	1.146	2.036	2.277	2.376	2.827	136,0	13,0
Chorozinho	1.546	1.771	1.842	2.467	2.370	2.811	3.132	3.794	145,4	13,7
Croatá	1.322	1.539	1.722	1.284	2.532	3.101	2.757	3.745	183,3	16,0
Cruz	1.399	1.596	1.764	2.078	2.244	2.516	2.653	3.334	138,3	13,2
Dep. Irapuan Pinheiro	1.362	1.617	2.362	2.315	2.433	2.848	2.682	3.477	155,3	14,3
Ererê	1.552	1.903	1.679	2.650	2.351	2.542	2.664	3.201	106,3	10,9
Eusébio	14.579	15.615	13.197	15.269	15.224	16.360	20.250	23.205	59,2	6,9
Forquilha	1.710	1.923	2.928	3.166	3.262	3.255	3.355	3.657	113,9	11,5
Fortim	2.195	2.467	3.895	2.035	3.549	3.738	3.653	4.059	84,9	9,2
Graça	1.129	1.300	1.648	2.392	2.102	2.497	2.455	2.740	142,7	13,5
Guaiúba	1.271	1.467	1.713	2.211	2.054	2.475	2.685	3.131	146,3	13,7
Horizonte	8.372	8.986	10.005	11.177	11.803	11.521	12.479	15.947	90,5	9,6
Ibaretama	1.331	1.582	1.789	2.178	2.262	2.857	2.759	3.510	163,7	14,9
Ibicuitinga	1.405	1.664	1.727	2.339	2.651	3.193	2.649	3.314	135,9	13,0
Icapuí	1.813	2.113	2.562	3.495	5.439	6.714	7.351	7.895	335,5	23,4
Ipaporanga	1.348	1.588	1.844	2.139	2.098	2.422	2.326	2.782	106,4	10,9
Itaitinga	1.377	1.514	1.767	2.139	2.493	2.827	3.266	4.156	201,8	17,1
Itarema	1.523	1.834	1.989	2.893	3.361	4.507	4.495	4.774	213,5	17,7
Jijoca de Jericoacoara	1.213	1.341	1.686	2.037	2.289	2.623	2.935	3.509	189,3	16,4
Madalena	1.431	1.695	2.041	2.293	2.407	2.798	2.885	3.857	169,5	15,2
Maracanaú	9.595	10.463	9.524	10.592	11.929	12.048	13.240	15.620	62,8	7,2
Milhã	1.425	1.679	1.770	2.067	2.421	2.791	2.779	3.650	156,1	14,4
Miraíma	1.395	1.620	1.589	1.889	1.760	2.008	2.150	2.696	93,3	9,9
Ocara	1.248	1.460	1.634	1.145	2.075	2.502	2.364	2.915	133,6	12,9
Paraipaba	1.800	2.132	2.123	2.367	3.046	3.752	4.069	4.302	139,0	13,3
Pindoretama	1.928	2.305	2.559	3.087	2.646	2.754	3.172	3.211	66,5	7,6
Pires Ferreira	1.441	1.728	1.750	1.245	2.725	3.081	2.577	3.135	117,6	11,7
Potiretama	1.743	2.156	1.510	2.497	2.484	3.008	2.825	3.552	103,8	10,7
Quiterianópolis	1.273	1.498	1.630	1.075	2.150	2.648	2.404	2.941	131,0	12,7
Quixelô	1.745	2.102	2.302	1.560	2.791	3.490	2.935	3.357	92,4	9,8
Salitre	1.111	1.303	1.902	1.380	2.172	2.762	3.189	4.901	341,1	23,6
Tarrafas	1.186	1.391	1.601	1.022	1.665	2.132	2.224	2.800	136,1	13,1
Tejuçuoca	1.166	1.329	1.464	1.823	1.936	2.202	2.350	2.687	130,4	12,7
Tururu	1.196	1.371	1.527	2.231	2.047	2.364	2.238	2.899	142,4	13,5
Umirim	1.173	1.337	1.503	1.900	2.032	2.345	2.632	3.147	168,3	15,1
Varjota	1.302	1.473	2.548	2.413	2.494	3.038	3.426	3.933	202,1	17,1

Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

Na Tabela 6 observa-se que Acarape teve retrocesso no PIB médio entre 2001 e 2008. A Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) para aquele município foi de -0,1% ao ano. Observa-se também que Salitre foi o município recentemente emancipado que

apresentou a maior TGC de expansão do PIB nominal entre 2001 e 2008, com magnitude de 23,6% ao ano.

Com base nos Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas, entre 2001 e 2008 a inflação foi de 85,8%. Observando-se os valores apresentados na penúltima coluna da Tabela 6 observa-se que apenas os municípios de Fotim, Pindoretama, Maracanaú, Eusébio e Acarape, dentre os novos municípios cearenses, não apresentaram expansão do PIB nominal acima da inflação no período 2001/2008 (Tabela 6).

A Tabela 7 nos traz os municípios recentemente emancipados ranqueados.

Tabela 7 – Ranking IDH dos Municípios Cearenses Recentemente Emancipados

Município	IDH em 20000	Município	IDH em 20000	Município	IDH em 20000
Maracanaú	0,736	Milhã	0,632	Pires Ferreira	0,606
Eusébio	0,684	Icapuí	0,631	Itarema	0,601
Itaitinga	0,680	Banabuiú	0,629	Deputado Irapuan Pinheiro	0,600
Horizonte	0,679	Catunda	0,628	Tururu	0,600
Varjota	0,668	Ararendá	0,626	Ibaretama	0,597
Paraipaba	0,666	Quiterianópolis	0,625	Ocara	0,594
Pindoretama	0,657	Acarape	0,623	Graça	0,593
Guaiúba	0,652	Jijoca de Jericoacoara	0,623	Quixelô	0,592
Cruz	0,643	Barreira	0,619	Miraíma	0,583
Forquilha	0,643	Ererê	0,619	Umirim	0,578
Ibicuitinga	0,642	Potiretama	0,617	Choró	0,570
Madalena	0,634	Amontada	0,616	Tarrafas	0,570
Chorozinho	0,633	Tejuçuoca	0,611	Salitre	0,558
Fortim	0,633	Ipaporanga	0,609	Croatá	0,557
CEARÁ	0,700				

Fonte: IPECE

Na Tabela 8 apresentam-se as taxas percentuais de urbanização dos dez (10) municípios mais urbanizados no Ceará projetando a emancipação do distrito de Jurema, caso venha se transformar em município.

Tabela 08 - Taxa percentual dos 10 municípios mais urbanizados dado uma emancipação da Jurema 2010

Município	Taxa %
Eusébio	100,00
Fortaleza	100,00
Jurema	100,00
Maracanaú	99,31
Juazeiro do Norte	99,30
Pacatuba	96,07
Itaitinga	92,50
Aquiraz	92,37
Sobral	88,35
Pacatuba	85,89

Fonte: Censos Demográficos do IBGE, 2000 e 2010. Elaboração IPECE adaptada pelo autor

Tendo em vista que todos os 184 municípios cearenses aumentaram a proporção de domicílios com abastecimento de água de 2000 a 2010 (IPECE) e que pode refletir na melhoria da qualidade de vida da população devido a minimizar uma série de problemas, como na área de saúde, Caucaia não atingiu ainda nível relativamente equivalente às regiões de melhores resultados com relação aos domicílios que possuem ligação com a rede geral de abastecimento de água, como demonstrado na Tabela 9. Como Jurema é um distrito essencialmente urbano, como ficou demonstrado na Tabela 8, segue-se que deve ter contribuído para que o município de Caucaia não haja conseguido um melhor avanço no que concerne ao total de domicílios particulares com acesso à água encanada em 2010.

Tabela 9 - Domicílios particulares com abastecimento de água ligados a rede geral para os dez maiores municípios – 2000/2010

Municípios	% de domicílios com abastecimento de água adequada 2000	Municípios	% de domicílios com abastecimento de água adequada 2010
Ceará	60,80	Ceará	77,22
Dez maiores Municípios do Ceará			
1. Juazeiro do Norte	88,48	1. Maracanaú	96,97
2. Fortaleza	87,21	2. São João do Jaguaribe	95,69
3. Sobral	84,61	3. Pacatuba	95,57
4. Maracanaú	84,09	4. Croatá	94,60
5. Pacatuba	82,63	5. Sobral	94,16
6. Icapuí	76,94	6. Fortaleza	93,31
7. Barbalha	73,07	7. Juazeiro do Norte	92,59
8. Crato	73,06	8. Forquilha	91,07
9. Orós	72,74	9. Itaitinga	90,91
10. Iguatu	72,63	10. Altaneira	90,86
19. Caucaia	64,71	26. Caucaia	81,64

Fonte: IPECE

5.1 Índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios cearenses recentemente emancipados

Os municípios emancipados entre os anos 1983 e 1992 não tiveram um crescimento de IDH equilibrado. Icapuí, por exemplo, ainda é uma cidade que não tem aspectos de desenvolvimento desejáveis oriundo de sua emancipação e ainda se encontra com índice abaixo da média com relação aos municípios que disponibilizam de mesmo coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios dado a população. No Gráfico 2 mostra-se que os novos municípios apresentaram índices de desenvolvimento bastante fragilizados como pode ser constatado nas evidências mostradas na Tabela 10.

Como pode ser observado no Gráfico 1, o percentual de receitas que compõe a renda do município tem no FPM a sua maior contribuição, o que sinaliza que os novos municípios tem dificuldades em ter autonomia de formação da própria receita.

Ainda assim, os resultados atingidos por mais da metade dos municípios emancipados não são os mesmos daqueles que possuíam o mesmo coeficiente de divisão citados na Tabela 04. Sendo os municípios de Eusébio, Maracanaú e Horizonte os mais desenvolvidos dentre os novos. São nestes resultados que muitos defensores das emancipações espelham o sucesso da criação de novos municípios, uma vez que supõem que um município com características equivalentes aos casos de insucesso, diferentes a dos citados, consigam atingir resultados parecidos. As situações dos três municípios citados são especiais, tendo em vistas que dispunham de estrutura produtiva. Continuarem prósperos emancipados ou não.

Na Tabela 10 mostra-se um comparativo de resultados do IDH dos municípios cearenses recentemente emancipados.

Gráfico 02 - Crescimento do IDH de 1991 a 2000
dos municípios emancipados entre 1983 e 1992.

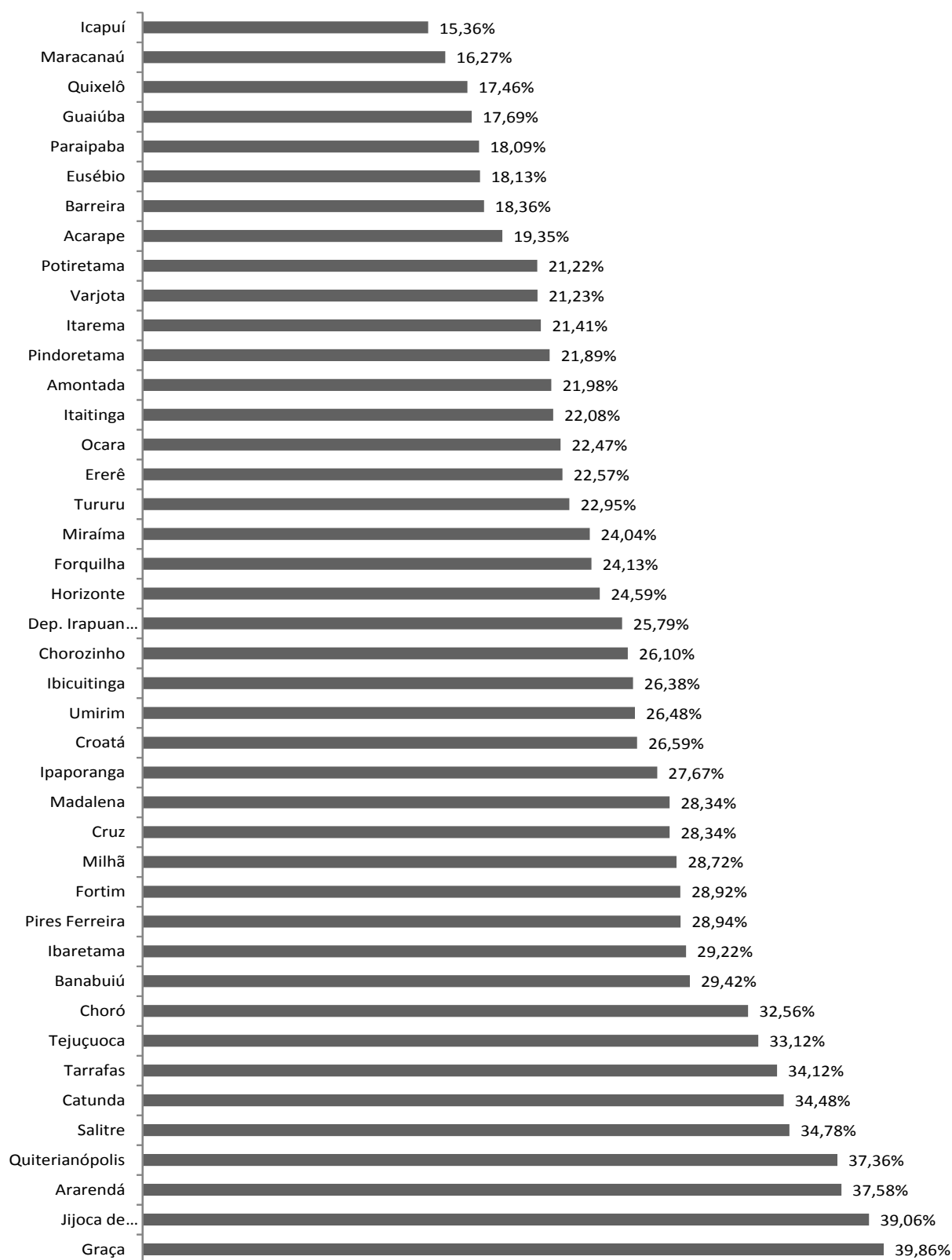


Tabela 10 - Municípios por categoria de coeficiente do FPM dos municípios emancipados. Quadro de resultado do IDH.

Categoria	Coeficiente	Município	População	IDH 1991	IDH 2000	IDH médio dos emancipados por categoria	IDH Médio dos não emancipados por categoria
Até 10.188	0,6	Catunda	9952	0,467	0,628	0,6068	0,623
		Deputado Irapuan Pinheiro	9095	0,477	0,600		
		Tarrafas	8910	0,425	0,570		
		Ererê	6840	0,505	0,619		
		Potiretama	6126	0,509	0,617		
De 10.189 a 13.585	0,8	Milhã	13086	0,491	0,632	0,608	0,624
		Ibaretama	12922	0,462	0,597		
		Choró	12853	0,430	0,570		
		Miraíma	12800	0,470	0,583		
		Ipaporanga	11343	0,477	0,609		
		Ibicuitinga	11335	0,508	0,642		
		Ararendá	10491	0,455	0,626		
		Pires Ferreira	10216	0,470	0,606		
De 13.586 a 16.980	1	Tejuçuoca	16827	0,459	0,611	0,601	0,612
		Salitre	15453	0,414	0,558		
		Acarape	15338	0,522	0,623		
		Graça	15049	0,424	0,593		
		Quixelô	15000	0,504	0,592		
		Fortim	14817	0,491	0,633		
		Tururu	14408	0,488	0,600		
De 16.981 a 23.772	1,2	Cruz	22479	0,501	0,643	0,626	0,583
		Forquilha	21786	0,518	0,643		
		Quiterianópolis	19921	0,455	0,625		
		Barreira	19573	0,523	0,619		
		Chorozinho	18915	0,502	0,633		
		Umirim	18802	0,457	0,578		
		Pindoretama	18683	0,539	0,657		
		Icapuí	18392	0,547	0,631		
		Madalena	18088	0,494	0,634		
		Varjota	17593	0,551	0,668		
		Banabuiú	17315	0,486	0,629		
		Croatá	17069	0,440	0,557		
		Jijoca de Jericoacoara	17002	0,448	0,623		
De 23.773 a 30.564	1,4	Paraipaba	30041	0,564	0,666	0,637	0,604
		Guaiúba	24091	0,554	0,652		
		Ocara	24007	0,485	0,594		
De 30.565 a 37.356	1,6	Itarema	37471	0,495	0,601	0,641	0,642
		Itaitinga	35817	0,557	0,680		
De 37.357 a 44.148	1,8	Amontada	39232	0,505	0,616	0,616	0,640
De 44.149 a 50.940	2	Eusébio	46033	0,579	0,684	0,684	0,625
De 50.941 a 61.128	2,2	Horizonte	55187	0,545	0,679	0,679	0,665
Além de 156.216	4	Maracanau	209057	0,633	0,736	0,736	0,709

Fonte: IPECE, IPEAdata, IBGE

Os resultados de IDH expressam que os municípios emancipados com população menor que 16.981 habitantes, emancipados, não alcançam, em média, aqueles que estão dentro da mesma categoria de recebimento de FPM, tornando assim inviável cada vez mais qualquer independência político-administrativa quanto menor for sua população.

Os resultados do PIB para os municípios emancipados também exibem números pouco estimulantes para a proposta de emancipação de municípios. Mais de 90% destes municípios têm PIB médio que os colocam abaixo da média do estado. Assim, ao emancipar os distritos, transformando-os em municípios, os deixou com PIB per capita abaixo da média do estado. Sendo a maior parte destas regiões inclusa na faixa populacional inferior a 24 mil habitantes, têm-se como um fator negativo para uma independência político-administrativa.

Já para os municípios emancipados recentemente com população acima dos 40 mil habitantes, observa-se que apenas os novos municípios de Eusébio, Horizonte e Maracanaú tem PIB e IDH acima da média do Ceará.

Jurema por suas características similares a estes municípios, por ter uma estimativa de receita equivalente ao atual quadro do município de Caucaia e por ser um distrito coberto por serviços públicos essenciais dota de uma potencial estrutura para uma emancipação. Porém, nada confirmará que após análises de receitas e custos do distrito serão certificadas de uma melhoria nos gastos públicos e oferta dos serviços à sua população, chamando a atenção para o fato de que dentre as pessoas que se interessam pela emancipação de qualquer município estão algumas com interesses diferentes aos da população que tentarão trazer o benefício para si, excluindo o bem estar da população.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A medida de emancipação deve ser analisada de forma pontual. Não se pode usar os mesmos argumentos para todas as regiões que pleiteiam os benefícios que advém deste processo devido a estes serem diferentes em cada território.

Diante das inúmeras irresponsabilidades ocorridas da má disseminação de conteúdo sobre o tema para benefício de uma minoria, uma alternativa seria a manutenção dos requisitos mínimos legais e basear a criação dessas novas regiões em aspectos extremamente específicos voltados para o território pleiteante.

Não se justifica a criação de municípios apenas nas experiências de sucesso ocorridas com fragmentações anteriores se os casos de insucesso são evidentemente superiores. Insucessos esses não evidenciados pela forma de divisão e tentativa de desenvolvimento, mas pelo fato de não ser solução para melhoria de bem estar da população. Uma região estagnada não terá necessariamente melhoria atrelada ao fato da emancipação.

Ao atingir os objetivos da pesquisa verificamos que os resultados demonstram a tendência ao insucesso das emancipações, mas não regra este tipo de política devido estarmos ciente que a má aplicação de recursos, desvio de verbas públicas e inúmeras evidências de improbidade na administração pública traçam o perfil desse acontecimento.

Há inúmeros argumentos que levam a crer que a emancipação do distrito e Jurema seria positiva, porém não temos dados suficientes da região que continuará denominada como Caucaia. Se auferirmos parecer por base apenas nos dados de urbanização e abastecimento de água demonstrados no trabalho, uma divisão político-administrativa seria extremamente negativa e no caso de tomar por base apenas a receita o parecer seria positivo.

Descentralização de gestão pública com a criação de novas cidades gera despesa administrativa e emersão de problemáticas que soluções devem ser pensadas antecipadamente e, assim, não será diferente com o distrito de Jurema. Os custos de uma má gerência dos recursos públicos são pagos por todos, mas os que mais sentem são aqueles que menos possuem recursos.

Dividir e descentralizar não é o suficiente, mas uma descentralização consciente traz melhores resultados aliado a uma cobrança de contrapartida das transferências e repasses de recursos.

Para aumentar o compromisso da administração pública e um melhor custeio dos serviços públicos, o percentual estabelecido pelo artigo 29 da Constituição Federal que trata dos gastos com a despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores deve atrelar-se apenas às receitas geradas pelo município e não à receita total do município. Cria-se assim, um ambiente de competição pelo compromisso com a sociedade e a geração de renda e dinâmica econômica e não apenas o interesse nas remunerações diretas e indiretas dos pseudocomprometidos com o bem estar social.

7. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRAGA, Roberto; PATEIS, Carlos da Silva. Criação de Municípios: Uma Análise da legislação vigente no estado de São Paulo, **Revista de Geografia da Universidade do Mato Grosso do Sul**, Mato Grosso do Sul, Ano 9, n. 6, p. 7 – 14, Janeiro-Junho de 2003.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Emenda Constitucional Nº 58, de 23 set. 2009. Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 set. 2009. P. 2.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**. Ceará: Assembléia Legislativa, 1989.

_____. Lei Complementar nº 84, de 21 dez. 2009. Dispõe, na forma do Art. 18, §4º, da Constituição Federal e do Art.31 da Constituição Estadual, sobre os estudos de viabilidade municipal, para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no estado do Ceará e adota outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Ceará**. Fortaleza, 28 dez. 2009. p.16.

DISTRITOS IN FOCO. **A criação do distrito de Jurema**. Fortaleza. Ano I. 6.ed. Agosto/setembro de 2007.

FÁVERO, Edison. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. 2004. 278 p. (Tese de Doutorado) Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IBGE Cidades@**. Disponível no site do IBGE. URL: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>. Acesso em 15 set. 2011.

_____. **IBGE Cidades@**. Disponível no site do IBGE. URL: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 25 set. 2011.

_____. **IBGE pesquisa a gestão de 5.560 municípios brasileiros**. 13 abr, 2005. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=345>. Acesso em 08 out. 2011

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ-IPECE. **A Questão dos Limites Municipais no Estado do Ceará**. Informe nº 16. Ceará: Secretaria de Planejamento e Gestão. Ago. 2011.

_____. **A Nova Lei de Rateio do ICMS Municipal**. ICMS. Ceará: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. . Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/icms/COTA_ICMS_SG_NOv.pdf. Acesso em 13 nov. 2011.

_____. **Mapeamento das Condições de Educação, Renda e Infraestrutura Domiciliar dos Municípios Cearenses Baseado nos dados do Censo 2010**. Informe nº 10. Ceará: Secretaria de Planejamento e Gestão. Jun. 2011.

JOTALOPES. NOVOS MUNICÍPIOS. Distritos aguardam lei para plebiscito de emancipação. **Cariri notícia Online**. Cariri. 22 jun, 2011 On line. Disponível em: <http://www.caririnoticia.com.br/2011/06/novos-municipios-distritos-aguardam-lei-para-plebiscito-de-emancipacao.html>. Acessado em 03 set. 2011

LEMOS, José de Jesus Sousa. Novos Municípios Prá Quem?. **O Imparcial**. São Luis, 27 ago. 2011. Disponível em: < <http://www.lemos.pro.br/jornal.php?idmat=165>>. Acesso em 25 set. 2011.

_____, José de Jesus Sousa. Novos Municípios são Inviáveis. **O Imparcial**. São Luis, 03 set. 2011. Disponível em: < <http://www.lemos.pro.br/jornal.php?idmat=166>>. Acesso em 05 out. 2011.

_____, José de Jesus Sousa. **Mapa da exclusão social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. 2. Ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywataet al (organizadores). **Dinâmica dos Municípios**. Brasília 2008.Cap 1.

MARTINS, Herbert Toledo. **A Fragmentação do Território Brasileiro**: a criação de novos estados no Brasil. In: GT 04 do X Congresso brasileiro de Sociologia – SBS, 2001, Fortaleza-CE.

MARTINS, Vanilza Alves et al. **Da Emancipação à Atonomia na Gestão Pública**: um estudo sobre os municípios norte-mineiros emancipados na década de 1990.

PALOS, A. G. C. **Criação de Municípios, eficiência e produtividade na provisão de serviços públicos locais**: um estudo não paramétrico. 2006. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília,. 112p.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SAMPAIO Liana. 30 distritos aguardam emancipação no Ceará. **Diário do Nordeste Online**. Fortaleza, 20 set. 2011. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/noticia.asp?codigo=327197&modulo=963>>. Acessado em 02 out. 2011.

SILVA, Moacir Marques da. **Lei de Responsabilidade Fiscal Para os Municípios**: Uma abordagem Prática. São Paulo: Atlas, 2010.

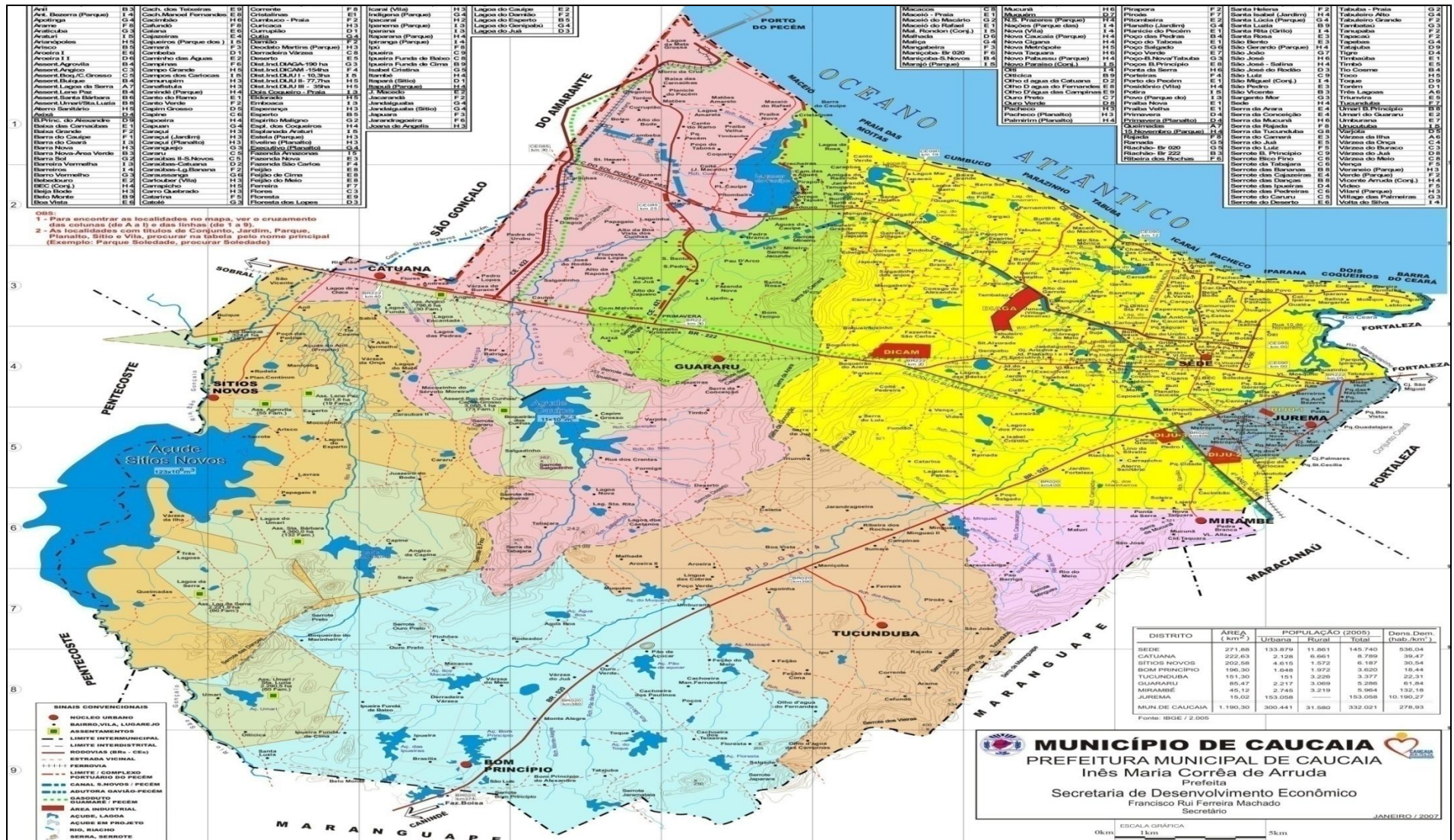
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ. **Municípios emancipados após 1970**: municípios criados e instalados após 1970. Disponível no Site TRE-CE. URL: <http://www.tre-ce.gov.br/tre/servicos/mun_eman.htm> Acesso em: 30 set. 2011.

WANDERLEY, Cláudio Burian. **Emancipações Municipais Brasileiras ocorridas na Década de 90**: Estimativa de seus Efeitos sobre o Bem-Estar Social. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16, 2008, Caxambu-MG. **Anais...**ABEP, 2008.

VIEIRA, Maurício; CABRAL, Marcelo. **Pleito pela emancipação sobe para 45 distritos**. Fortaleza, 27 mar. 2010. Disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=758152>. Acessado em: 12 ago 2011.

ZMITROWICZ, Witold; BISCARO, Cibeles. **A organização administrativa do município e o orçamento municipal**. Escola politécnica da USP. 30p. São Paulo 1998.

ANEXO A – Mapa do município de Caucaia



Fonte: Prefeitura Municipal de Caucaia