

Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens

Marcos Antônio Nunes*

* Geógrafo (UFMG). Mestre em Geografia (UFMG). Doutor em Geografia (UFMG). Pesquisador da FJP-MG.

Resumo O municipalismo brasileiro presenciou momentos de relativa autonomia e restrições políticas impostas pela sua história constitucional. A Constituição Federal de 1988, ao conceder maior autonomia às unidades federativas sobre a temática das emancipações, contribuiu para que ocorresse no país um novo surto emancipacionista. Assim, no decorrer da década de 1990, foram criados 1.070, em sua grande maioria sem condições financeiras para se sustentarem. Este trabalho objetiva, portanto, trazer à discussão as emancipações ao longo da história constitucional brasileira, e analisar as motivações, vantagens e desvantagens da criação de novos municípios no Brasil após a Constituição Federal de 1988. Os resultados mostraram que as emancipações não foram ponto pacífico entre diferentes segmentos sociais. Foram identificados vários motivos, principalmente políticos, econômicos e demográficos. Estes podem ser resumidos pelo descaso da administração do município de origem, pela existência de uma atividade econômica na localidade, pela grande extensão territorial do município de origem, e pelo crescimento da população local. A qualidade dessas emancipações pode ser mensurada através de indicadores socioeconômicos e demográficos. Em geral, houve melhoria das condições sociais dos habitantes das localidades emancipadas. Por outro lado, os contrários às emancipações afirmam que o processo permitiu a proliferação dos pequenos municípios, que nem sempre são os de população mais pobre, e são os que gastam mais por habitante com o Legislativo municipal, fazendo recair o ônus sobre os municípios proporcionalmente maiores.

Palavras-chave: municípios, emancipações distritais, vantagens e desvantagens, constituições federais.

1. Introdução

O município é um modelo administrativo que foi transplantado de Portugal para o Brasil Colônia que, por seu turno, remonta ao final da República Romana e início do Império. A influência político-administrativa do Império Romano se estendeu por outras terras e chegou à Península Ibérica, onde mais tarde duas civilizações entraram em choque na disputa pelo Mediterrâneo: a do Ocidente remoto e a do Oriente próximo. A instabilidade política e econômica verificada no Império, sobretudo devido às invasões bárbaras germânicas e a conquista da Península Ibérica pelos mouros, deu origem a diversos reinos independentes já no século V, período que serve de referência à passagem entre a Antiguidade e a Idade Média. Por isso, o sistema administrativo variou e se adaptou em conformidade com as transformações derivadas das ocupações naquela Península (Faoro, 2012).

Não obstante a presença de diferentes povos na Península Ibérica, a instituição municipalista foi preservada em seus fundamentos básicos. A gênese do município abrange, portanto, um longo período da história do Velho Continente, antes de cruzar as águas do Atlântico e aportar nas terras brasileiras. Não fossem os oito séculos de luta entre os mouros e os povos cristãos da Europa, é provável que haveria uma

documentação mais farta sobre a administração municipal aos moldes que os romanos deixaram.

No período colonial, as Câmaras Municipais gozavam de autonomia, como órgão administrativo e como órgão político; participavam dos negócios do Estado, davam posse a governadores e altos funcionários. Os *Concelhos* gozavam de autonomia, os quais faziam suas posturas segundo os interesses, usos e costumes locais. No Império, em concorrência às funções político-administrativas das Câmaras Municipais, foram criados os Conselhos Provinciais (depois transformadas pelo *Ato Adicional* em Assembleias Legislativas Provinciais), a Câmara dos Deputados e o Senado. E foi através das Assembleias Provinciais, sucessoras dos Conselhos Gerais, que o Poder Central passou a comandar a política nacional, sacrificando a autonomia dos Municípios. Assim, a autonomia municipal é permanente aspiração dos povos, porque ela tem raízes na nossa formação histórica e configuração geográfica. A República tem procurado dar ao Município o lugar que por tradição e direito lhe cabe no cenário da vida política nacional (Bandecchi, 1972).

Destarte, no Brasil, o fato político-administrativo “criação de municípios” historicamente seguiu um amplo processo burocrático e hierárquico, que abrange os mais amplos interesses e classes sociais: residentes, comunidades locais, agentes econômicos, políticos, etc. As constituições federais,

neste aspecto, foram importantes instrumentos que condicionaram a autonomia dos municípios, uma vez que a transferência de recursos financeiros sempre funcionou como mecanismo político de controle e dependência do ente municipal em relação ao governo central. Na prática, em face da política centralizadora do governo federal, a autonomia municipal nunca foi efetiva no Brasil.

O que de fato se verificou na história do municipalismo brasileiro foi uma espécie de “efeito sanfona”, alternando momentos de maior abertura e de estreitamento aos anseios políticos municipais, neste particular, a criação de municípios. Se, por um lado, durante os governos denominados democráticos ocorreu maior número de emancipações distritais, por outro, a escassez na criação de municípios foi verificada durante os períodos de governos centralizadores e ditatoriais. Desse modo, no Brasil República, particularmente da Constituição de 1934 à de 1988, intercalaram-se períodos de centralização e descentralização política.

Ao se verificar essas oscilações na criação de municípios, nos diferentes períodos constitucionais do Brasil República, este trabalho objetiva tanto trazer à baila as discussões sobre as emancipações distritais no Brasil, quanto apresentar alguns fatores motivacionais que conduziram ao surto emancipacionista, notadamente, após a Constituição de 1988. E, por sua vez, identificar as vantagens e desvantagens deste processo, que culminou na intervenção do Governo Federal, em 1996, através de Emenda Constitucional.

2. Constituições Federais e a Criação de Municípios no Brasil

No Brasil, o município precedeu ao próprio estado ou unidade da federação, e aqui foi reproduzido o modelo municipal lusitano com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais. Os municípios tinham um presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacés¹, um escrivão, um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores, sendo que no poder político dos vereadores e no poder econômico dos grandes proprietários rurais residia a força política das municipalidades. A primeira república municipal brasileira, ou o primeiro governo local autônomo das Américas foi instalado em São Vicente, em 1532. Depois outros municípios foram instalados: Olinda (1537), Santos (1545), Salvador (1549), Santo André da Borda do Campo (1553) e Rio de Janeiro (1567) (Nunes, 2001).

No período colonial foram organizadas as câmaras municipais de acordo com a vontade política dos vereadores e a força econômica dos grandes proprietários. As Casas Legislativas Municipais passam a refletir os interesses locais em consonância com as aspirações populares.

Já no período imperial, a Constituição Política do Império do Brasil (25/03/1824) restringiu o exercício das funções municipais que seriam decretadas por uma lei regulamentar

(Cretella Jr., 1981). O período imperial foi caracterizado pelo enfraquecimento da atuação das câmaras municipais, que perderam funções políticas e financeiras. O Brasil não chegou a ter governo municipal autônomo, já que toda a evolução política e jurídica se direcionou para as províncias. Com isto, os municípios passaram a ser tutelados, perdendo a função judicante, que lhes dera prestígio e poder no período colonial². De fato, pode-se dizer que esta fase veio congelar o avanço das instituições municipais, gerando um indesejado imobilismo em seu processo evolutivo.

Subjacente à simples evolução numérica dos municípios no Brasil está todo o aparato da legislação que permitiu ou não o fracionamento territorial dos estados. Durante o Brasil República, particularmente durante a vigência das constituições de 1946 e 1988, verificou-se importantes surtos emancipacionistas, não obstante a dinâmica deste fenômeno ter oscilado nos diferentes períodos constitucionais³. A Tabela 1 mostra o número de municípios criados em diferentes períodos da história do municipalismo no Brasil. Nela pode-se observar que entre as décadas de 1930 e 1980 as emancipações ocorridas ficaram sob a influência de seis constituições federais. Em destaque estão as constituições de 1946 (Democrática), durante o Estado Novo, e a de 1988 (Cidadã), consideradas as mais democráticas e municipalistas de todas. No outro extremo estão as constituições de 1967 e 1969, que vigoraram durante o regime militar.

Já no Brasil República, a Constituição de 1891 fez retornar a autonomia municipal, apoiada nas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Na vigência dessa constituição, todavia, os municípios não gozaram de autonomia real, em face da política centralizadora do governo federal. Arbitrariedades cometidas pelos estados para com os municípios levaram a União a realizar uma reforma constitucional em 1926, facultando a intervenção direta nos estados para proteger a autonomia municipal.

¹ Inspetor encarregado da aplicação exata dos pesos e medidas e da taxação dos gêneros alimentícios.

² Na atualidade, os municípios brasileiros são constituídos pelos poderes Executivo e Legislativo. O Judiciário está presente nas esferas estadual e federal.

³ (BRASIL, 1986).

INTERVALOS CONSTITUCIONAIS	CONSTITUIÇÃO VIGENTE	MUNICÍPIOS CRIADOS	CRESC. RELATIVO (%)	TOTAL AO FIM DO INTERVALO
1891 a 1934	1891 – Primeira República	475	53,9	1.356
1934 a 1937	1934 – Segunda República	81	6,0	1.437
1937 a 1946	1937 – Estado Novo	217	15,1	1.654
1946 a 1967	Constituição Democrática de 1946 – Estado Novo	2.235	135,1	3.889
1967 a 1969	1967 – Regime Militar	1	0,0	3.890
1969 a 1988	1969 – Regime Militar	233	6,0	4.123
1988 até hoje	1988 – Constituição Cidadã	1.447	35,1	5.570

Tabela 1: Crescimento absoluto e relativo no número de municípios no Brasil, por intervalos constitucionais.

Fonte: Atlas Brasil (PNUD, 2015).

Durante a Era Vargas, o Brasil retorna novamente ao sistema centralizado de administração, ao extinguir todos os poderes legislativos, inclusive os municipais. Entretanto, os fatos políticos dos anos 1930–1934 (Governo Provisório) levaram Getúlio Vargas a convocar a Assembleia Constituinte, restabelecendo, assim, na Constituição de 1934, a autonomia dos municípios. Na ocasião, os municípios foram dotados de mais recursos financeiros, pois seria retirada dos estados uma parcela dos seus impostos. Com o golpe de estado de 1937, que marcaria a transição para o Estado Novo, o Brasil retoma novamente o modelo centralizador. Com isso, os prefeitos seriam nomeados pelos governadores, e não mais eleitos. Na Constituição de 1946 renasce o municipalismo no Brasil, caracterizado por sua autonomia política, administrativa e financeira. A União transfere parte de seus tributos e dos estados para os municípios. A partir de então surgem municípios em todos os estados, ocorrendo um grande surto emancipacionista.

No início da década de 1960, ainda sob a égide da Constituição de 1946, ocorreu um grande surto emancipacionista no Brasil, que resultou em um crescimento relativo de 42,9%, passando de 2.766 municípios em 1960 para 3.952 em 1970. Ocorre que a maior parte dessas emancipações ocorreu antes da chegada dos militares ao poder, que impuseram forte regulamentação às emancipações.

A partir de 1964, portanto, o Brasil vive uma fase de arbitrariedades, truculência e desrespeito aos direitos dos cidadãos, dos Estados e dos municípios, com a instalação do regime militar. O sistema político se tornou excessivamente centralizado, passando a serem eleitos indiretamente os governadores, os prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais, e dos municípios considerados de interesse da segurança nacional, incluindo os de fronteira e outros (Alves, 1986).

As Constituições de 1967 e 1969 foram promulgadas dentro do regime militar, que era centralizador e praticamente

retirou de seu texto constitucional qualquer forma e direito de autonomia por parte dos municípios. E para controlar esse processo de criação e extinção de municípios, o Governo Militar edita a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia como requisitos mínimos para a criação de municípios: população, renda pública e forma de consulta prévia aos habitantes. Com isto, houve uma redução das emancipações, e entre 1970 e 1980 poucas dezenas de municípios foram criadas. Isso para não cometer os excessos verificados após a Constituição de 1946.

Após 1980, reinicia-se o processo de criação de municípios, tendo sido criados nada menos que quinhentas unidades entre 1980 e 1991. Delas, 186 foram instaladas até 1988, 247 no ano de 1989 e 67 em 1990. A recente intensificação desse processo provocou reação adversa por parte de alguns segmentos da sociedade brasileira, que visualizavam nesse movimento apenas intenções de caráter político (Bremaeker, 1991).

A Constituição Federal de 1988⁴ transferiu aos municípios brasileiros a mais ampla autonomia política de sua história, ao lhes conceder o *status* de ente federativo, além de assegurá-los a transferência de outros impostos. Esta Constituição reconheceu o poder de auto-organização dos municípios e a reafirmação de um governo próprio, mediante o voto popular. Não apenas esta unidade nuclear da hierarquia político-administrativa brasileira que obteve privilégios, mas também os estados do país, aos quais a Carta Magna deliberou, entre outros, o poder de legislar sobre o tema das emancipações distritais.

Raras exceções, as assembleias estaduais de todo o país flexibilizaram o processo emancipatório, à medida que elaboraram regras facilitadoras para a criação de municípios em seus respectivos estados. Estados que já apresentavam uma geografia bem fragmentada territorialmente, como é o

⁴ Ver estudo de Tomio (2002) que analisa vários aspectos da formação dos municípios após a Constituição de 1988.

caso de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo, ostentaram um grande número de emancipações no período pós-1988. Isso demonstra que muitas dessas emancipações foram de caráter estritamente político-eleitoral, forjadas, portanto, pelas elites políticas que emergiram das localidades pleiteantes. A Figura 1 ilustra a distribuição das sedes de todos os municípios brasileiros, por categoria, no ano de 2010. Os pontos destacados em tom mais escuro (vermelho) representam os municípios recém-criados. Segundo Siqueira (2003) dois aspectos político-institucionais estimularam o processo de criação de municípios no Brasil: 1) o novo *status* conquistado pelos municípios, acompanhado de uma transferência significativa de recursos; e 2) a elaboração de uma legislação, em nível estadual, que criou regras facilitadoras para as emancipações distritais. Esta combinação foi perfeita para que ocorresse um novo surto emancipacionista após a Constituição de 1988. A multiplicação de municípios ainda estaria em curso caso não fosse contida pelo governo federal em mais de uma ocasião, o que gerou insatisfação política no Legislativo federal. Enquanto isso, se acumulam os pedidos de emancipações nas assembleias estaduais (Nunes *et al.*, 2015). Por outro lado, o Planalto alega a indisponibilidade de receita em contrapartida à elevação das despesas com a criação de municípios. A restrição tornou-se ainda maior frente à queda de arrecadação com a deflagração da crise econômica global de 2008. Na ocasião, o governo federal executou políticas econômicas anticíclicas e de desoneração tributária para estimular determinados setores produtivos, para manter os níveis de emprego e renda, e assim reduzir os efeitos da fraca atividade econômica.

Tal medida refletiu na queda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), receita federal repassada aos municípios por determinação constitucional, e que é composto pelo Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributos afetados pela desoneração, cujas receitas são compartilhadas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Isso contribuiu para aprofundar a crise econômica, que atingiu, sobretudo, os municípios de menor porte, que têm no FPM sua principal receita orçamentária.

Enquanto a matéria não for reavaliada e promulgada pelos poderes Legislativo e Executivo federais, continuará o represamento dos pedidos de emancipações nas assembleias estaduais, que não poderão julgá-la sem a determinação federal. “As assembleias estão sendo assediadas (pelos distritos) e não podem fazer nada sem um respaldo federal” (Câmara dos Deputados, 2011). A pressão política exercida por representantes dos distritos acaba reacendendo o debate sobre a importância das emancipações para o desenvolvimento local.

A partir de então, a criação de municípios ficou restrita às decisões do Judiciário. Até dezembro de 2012 o país contava com 5.565 municípios, contudo, após as recorrências judiciais, o Brasil passou a contar com mais cinco novos municípios a partir de 1º de janeiro de 2013. Pescaria Brava, Balneário Rincão, ambos em Santa Catarina, Mojuí dos Campos (PA), Pinto Bandeira (RS) e Paraíso das Águas (MS) tornaram-se municípios, apesar de a consulta às respectivas populações envolvidas ter ocorrido há mais de 15 anos. O processo foi concluído recentemente pelo Judiciário, porque, até 1996, os critérios para a emancipação de distritos eram estabelecidos pelas assembleias legislativas (Castro, 2013). Desse modo, a partir de 2013, o Brasil passou a contar com 5.570 municípios, sendo a região Nordeste a detentora do maior número, seguida pela Sudeste.

O tema divide opiniões, e acaba por congrega de um lado os favoráveis às emancipações, e, de outro, os contrários. Os argumentos ultrapassam as discussões no âmbito político e jurídico, e muitas vezes são fundamentados por estudos e pesquisas realizados pelas agências e academia.

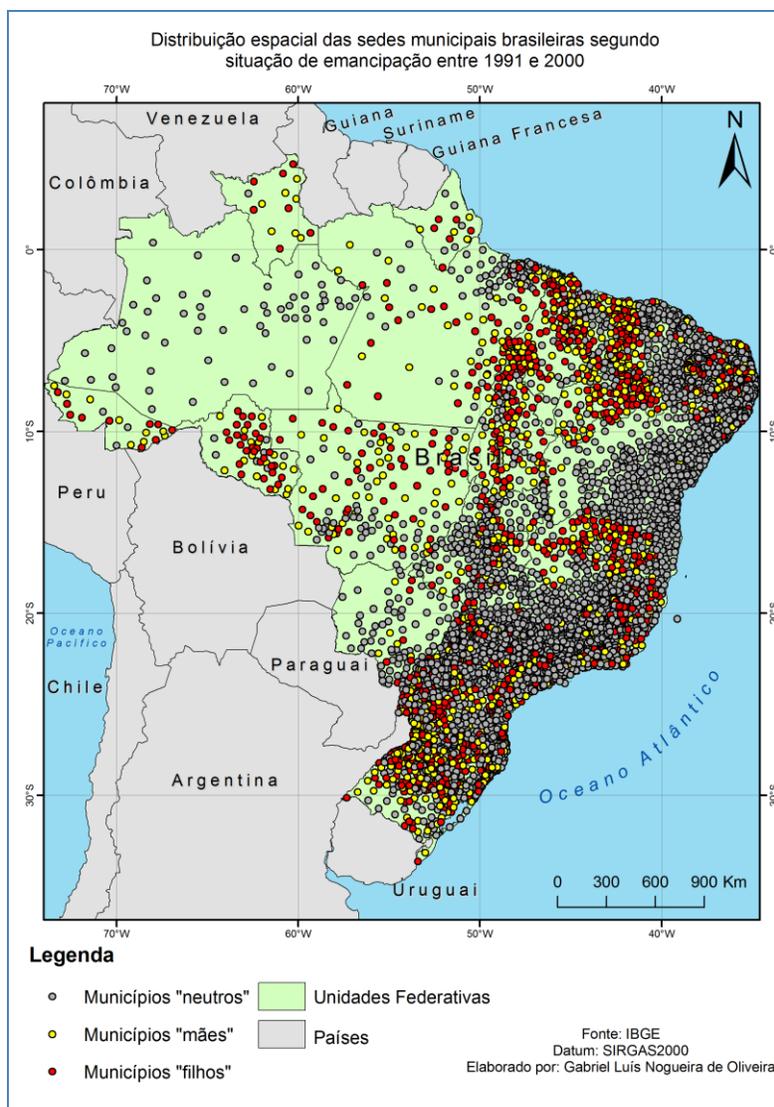


Figura 1: Distribuição espacial das sedes dos municípios brasileiros, segundo a categoria municipal: “filhos”, “mães” e “neutros”, 2010.
Fonte: IBGE (2010).

3. Motivações, vantagens e desvantagens das emancipações no Brasil

De acordo com Kasznar (1999), o fenômeno da divisão do espaço geográfico de certos municípios possui uma lógica própria, e sua explicação é constituída por várias razões que se interconectam, sobrepondo-se umas às outras. Essas razões são de vários tipos, notabilizando-se as políticas, econômicas, demográficas e as não definidas em uma categoria específica.

Assim, as autoridades do Executivo federal conheciam os reais motivos das emancipações, desde quando tramitava no Congresso Nacional o projeto da Emenda nº 15, de 1996. Estudo realizado junto aos municípios emancipados indicou que as principais razões para a criação de municípios eram: o

descaso da administração do município de origem (54,2% dos casos); a existência de uma forte atividade econômica local (23,6%); a grande extensão territorial do município de origem (20,8%); e o grande aumento da população local, apontado por 1,4% dos municípios emancipados (Bremaeker, 1996).

Ao considerar as razões elencadas acima, a primeira delas sugere que o governo municipal, na maioria das vezes, não atende de maneira satisfatória às populações distritais que não sejam as da sede municipal. Nunes (2001), ao estudar a formação dos municípios do Jequitinhonha, deparou com inúmeros casos em que a população dos outrora distritos se queixava da ausência ou precariedade dos serviços públicos municipais. Os distritos eram “esquecidos” pelas prefeituras, especialmente quando se refere aos serviços essenciais, como

saneamento básico, atendimento médico, infraestrutura urbana e ensino básico.

A segunda razão é a mais relevante e a que de fato responde diretamente aos anseios da população pleiteante. As emancipações, neste caso, se justificariam desde que se comprovassem o “descaso” do governo municipal para com o distrito onde, por ventura, esteja instalada a “forte atividade econômica”. Entretanto, é importante observar que na divisão territorial as bases econômicas sejam preservadas para que as populações envolvidas não sejam prejudicadas.

Baracho (2000), ao estudar os impactos das emancipações na arrecadação de ICMS dos municípios mineiros, advertiu que neste processo é essencial considerar como pressuposto fundamental a não destruição das bases econômicas do município a ser desmembrado. Este deve ter aproximadamente a mesma densidade de população e receita, impostos e transferências que o município que lhe deu origem. Estas considerações são importantes para que as duas partes não sejam punidas com o processo emancipatório e que possam garantir um serviço público de qualidade à população.

A título de exemplo, em 1992, quando o ex-distrito de Juatuba, cidade que dista 45 km de Belo Horizonte, se emancipou de Mateus Leme. Poderia ser apenas mais um município dentre os 33 emancipados naquele ano, não fosse a presença da Fábrica da Brahma, hoje Companhia de Bebidas das Américas (AMBEV), no ex-distrito. Destarte, muitas emancipações acabaram prejudicando economicamente os municípios-sede, o que levou a lei estadual incluir a possibilidade de indenização (Shikida, s.d.).

Apesar do veto integral da ex-presidente Dilma Rousseff ao Projeto de Lei Complementar 416/2008, que estipula as novas regras para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de município, o texto tornou-se mais rigoroso em relação às legislações passadas. O retorno do Estudo de Viabilidade Municipal (EVM) inclui novos critérios, o que indica que o Congresso Nacional está mais atento para evitar que as emancipações sejam apenas de caráter político-eleitoral. Sabe-se que os fracionamentos territoriais nem sempre são acompanhados de uma lógica que privilegia o ordenamento territorial, nem tampouco a distribuição da infraestrutura municipal, de modo que atenda as demandas sociais. O caráter político-eleitoral das emancipações, portanto, não tem observado tais requisitos que são imprescindíveis à instalação e ao bom funcionamento do novo município. Assim, surgiram novos municípios de todos os tipos, de portes variados, em espaços rurais e urbanos. Todavia, comum a todos apenas o desejo de seus moradores em serem bem atendidos pelo poder público (Noronha, 1996).

A grande extensão territorial do município, terceira razão das emancipações, exerce uma influência considerável no fator “distância”⁵, à medida que os custos de transporte aumentam proporcionalmente. Dessa forma, atender às populações dos distritos mais longínquos representa custos mais elevados para as prefeituras. Não foi por acaso que o senador Blairo Maggi (PR-MT), quando defendeu o Projeto de Lei 416/2008, salientou a

importância das emancipações para o caso dos distritos mato-grossenses que distam mais de 400 km das sedes municipais (Plenário, 2013).

O ex-deputado estadual José Braga, autor do Projeto de Lei nº 12.030, que possibilitou a criação de quase cem municípios mineiros na década de 1990, argumentava serem as áreas mais divididas melhores para administrar, sendo este um forte argumento a favor das emancipações. O deputado também realizou algumas entrevistas, em 1993, no norte de Minas, nos municípios recém-emancipados. Segundo ele, a opinião era unânime: a divisão beneficiou tanto os antigos quanto os novos municípios. Os antigos, porque com a redução da área, tornou-se mais fácil administrar; os novos, porque alcançaram melhorias, sobretudo nas áreas sociais (Nunes, 2001). O que o ex-deputado não revelou foram as queixas posteriores dos governos municipais com a queda da receita, fruto da redução da quota-parte do FPM dos municípios de origem ou “municípios-mãe”.

Por fim, o crescimento demográfico é apontado como a quarta principal razão das emancipações. Talvez pela assimilação do critério que persiste desde as legislações passadas, em que os municípios devem ter um mínimo de eleitores e/ou habitantes. E, sobretudo, por ser o FPM uma receita definida, entre outros, por coeficientes por faixas de habitantes (Brasil, 2012).

Os resultados práticos que podem contribuir para uma análise mais cautelosa sobre as vantagens das emancipações podem estar expressos em indicadores socioeconômicos e demográficos. Nunes e Garcia (2014a) ao analisarem o conjunto dos municípios brasileiros que foram criados no decorrer da década de 1990, concluíram que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) para esta categoria cresceu em média mais que os de outras categorias (remanescentes e neutros).

Os mesmos autores (2014b) verificaram que as emancipações distritais em Minas Gerais, durante a década de 1990, contribuíram para que o fluxo migratório das mesorregiões mineiras fosse positivo, mesmo se tratando de regiões com histórico de evasão populacional.

Wanderley (2008), ao estudar o comportamento de diversas variáveis socioeconômicas, constatou resultado bastante robusto na melhoria das condições sociais locais nos municípios emancipados. Ao mesmo tempo, observou que os municípios de origem tendem a não sofrer nenhum efeito estatisticamente significativo.

Klering (1998) enumerou alguns depoimentos de prefeitos do Rio Grande do Sul, notadamente dos novos municípios do Vale do Caí, que revelaram as conquistas sociais advindas das emancipações. O autor avaliou projetos na área de educação, saúde, cultura, etc., e descreveu narrativas que confirmam uma das hipóteses da pesquisa de Nunes e Garcia (2014b): “[...] realmente, em épocas passadas, o êxodo rural foi muito grande mesmo. Hoje, não se nota mais tanto isso, ao contrário, tem até casos de pessoas que estão voltando [...]” (Primeira Hora⁶, 15 fev. 1996, apud Klering, 1998, p. 253).

⁵ Na região Norte do Brasil, onde estão os maiores municípios em extensão territorial, como é o caso de Altamira (PA), que já foi o maior município do mundo, é comum a distância de centenas de quilômetros entre as sedes municipais e as vilas.

⁶ O autor não disponibilizou a referência do jornal supracitado.

Magalhães (2008) também analisou aspectos gerais das emancipações distritais e verificou que há um “pico de carência” do setor de serviços nas localidades de menor tamanho demográfico. As emancipações, segundo o autor, permitiram uma redistribuição espacial dos gastos públicos, e uma de suas principais vantagens foi permitir a aproximação da população local de seus representantes políticos.

A população, junto à elite política, encontra na emancipação uma nova maneira de aumentar os recursos financeiros para a comunidade, na busca de melhorias nas áreas da saúde, da educação, da segurança e dos serviços públicos afins. A aproximação dos moradores de seus representantes políticos configura-se um fator importante, pois, anteriormente à emancipação, as mediações eram feitas com estruturas políticas distantes, dificultando a representatividade da população local (Magalhães, 2008, p. 21).

Não se devem omitir as publicações editadas pela Revista de Administração Pública do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que fazem defesa das emancipações. Merece citar algumas publicações de François Bremaeker (1991, 1996), e de Rudolf de Noronha (1996). No entanto, as críticas mais tenazes à corrente dos emancipacionistas foram direcionadas ao IBAM, por Gomes e Mac Dowell (2000) que não pouparam sequer as suas publicações: “O IBAM edita uma revista que faz, consistentemente, a defesa da tese ‘quanto mais municípios, melhor’” (Gomes e Mac Dowell, 2000, p. 25). A crítica desses autores reside em três argumentos: primeiro, o aumento das transferências entre grandes e pequenos municípios e entre regiões desestimula a atividade econômica global; segundo, pequena parte da população é beneficiada (não necessariamente a mais pobre), grande parte da população, que vive nos médios e grandes municípios, é prejudicada; terceiro, o aumento dos gastos administrativos do setor público global reduz relativamente as despesas públicas em setores sociais e em investimento.

De acordo com Gomes e Mac Dowell (2000), o processo de descentralização política permitiu a proliferação dos pequenos municípios e, dessa forma, acabou por beneficiar as populações neles residentes. Todavia, os municípios pequenos não são sempre os de população mais pobre. Além disso, são os pequenos e os micromunicípios que gastam mais por habitante com o Legislativo dos que os médios e os grandes. Desta forma, o ônus recai sobre os municípios proporcionalmente maiores.

Embora evidentes os avanços sociais observados entre as populações residentes nos pequenos municípios recém-emancipados, os autores, apesar disso, se pautam pelo viés financeiro, analisando apenas os fatores relacionados à viabilidade econômica. Nessa linha de pensamento estão autores como Ribeiro (1998) e Prado (2001), Lorenzetti (2003), entre outros. Esta última, em um estudo técnico, assim de pautou:

Em decorrência, inúmeros novos municípios foram criados, muitos dos quais visando ao atendimento de

interesses ilegítimos, que não resistiam à confrontação com critérios técnicos. Os novos entes políticos criados, em sua maioria, não dispunham de receita própria compatível com as demandas de sua auto-sustentabilidade, o que os tornava totalmente dependentes de receitas estaduais e federais [...] por ocasião do Censo de 2000, o número de municípios atingia 5.561, dos 5.507 instalados e 54 aguardando instalação. Desnecessário mencionar que o PIB nacional (assim como a arrecadação de receitas públicas) não cresceu na mesma proporção nesse período, o que significa dizer que as fatias de receita de cada município ficaram menores. Em outras palavras, a federação brasileira tornava-se mais pobre, a cada novo município criado (Lorenzetti, 2003, p. 4).

Observa-se que tanto os emancipacionistas quanto os contrários à criação de novos municípios apresentam argumentos bastante convincentes, o que fortalece a polarização ideológica. Nesta pesquisa, contudo, não se preocupou em ser unidirecional, mas estudar o fenômeno das emancipações de maneira isenta, pautada pela análise dos fatos.

4. À Guisa de Conclusões

O surgimento do município no Brasil ocorreu antes mesmo da formação do estado brasileiro. Do Brasil Colônia à República federativa, o município experimentou momentos de maior autonomia e de restrições políticas ditadas pelas respectivas constituições federais. Enquanto que os governos ditatoriais restringiram a criação de municípios, os democráticos foram muito flexíveis, ao concederem autonomia legislativa aos estados da federação, notadamente quando ocorreram os grandes surtos emancipacionistas.

No Brasil, a criação de municípios tem sido mais determinada por critérios políticos, o que prejudica os interesses das populações locais e compromete o desenvolvimento socioeconômico das regiões. Daí ser um tema que remete à formação territorial do Brasil e que esteve presente, e assim continua, nos textos constitucionais em diferentes períodos de nossa história. Durante a República, o país vivenciou momentos de centralização e descentralização do poder, em que o ente municipal gozou de menor e maior autonomia, como se observou também nos outros períodos de sua história.

No decorrer do séc. XX, quando vigoraram os governos democráticos no Brasil, o país assistiu a vários surtos emancipacionistas. O contrário se verificou durante os governos ditatoriais. As constituições federais de 1946 e 1988 fizeram renascer o municipalismo brasileiro ao conceder aos municípios mais autonomia política, administrativa e financeira. No caso da Constituição de 1988, o resultado foi o crescimento extraordinário do número de municípios em todas as regiões e estados brasileiros, até que o governo federal colocou um freio às emancipações mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Desde então, a criação de municípios ficou restrita à esfera jurídica, e os novos pleiteantes aguardam a aprovação do projeto de lei que

regulamenta as regras de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

Todavia, sabe-se que a fragmentação territorial continuará ocorrendo no Brasil, a julgar pelo crescimento demográfico de muitos povoados e vilas que resulta na expansão de sua malha urbana, pela grande extensão territorial que muitos municípios brasileiros possuem e que, por si só, torna-se um empecilho à gestão territorial do município. Dentre outros, o fato de o Brasil possuir uma fronteira agrícola que se expande e cria novos aglomerados humanos, que evoluem e adquirem características morfológicas de cidades.

No último surto emancipacionista, no decorrer dos anos 1990, foram criados no Brasil 1.070 municípios. Desde então, a criação de municípios foi vista com reservas, contudo, muitos foram os benefícios sociais alcançados pelos novos municípios. Por outro lado, estes benefícios alcançados foram o resultado de uma carga tributária elevada que onera, principalmente, os cidadãos das grandes cidades.

A legislação que ora vigorava apenas criou estímulos à criação de municípios sem a contrapartida da supressão, fusão, ou incorporação de outros com baixo dinamismo econômico e demográfico. De outra forma, os sucessivos vetos do Executivo Federal ao projeto de criação de municípios penalizam aqueles distritos que oferecem condições econômicas e demográficas para se sustentarem – apesar de serem uma minoria absoluta.

O Governo Federal, junto com o Congresso Nacional, precisa aperfeiçoar o projeto e oferecer estímulos à contrapartida. Atualmente coexistem municípios com menos de mil habitantes partilhando a mesma cota do FPM com municípios de 10 mil habitantes, o que é uma inconformidade. Por outro lado, é imprudente estabelecer um número prévio de habitantes sem, contudo, realizar um estudo que leve em consideração as diversidades regionais. Os critérios adotados na legislação federal, que foram vetados pela presidente, apontam tamanhos mínimos distintos, conforme a região brasileira.

O debate entre emancipacionistas e contrários sempre ressurgirá, sobretudo quando o projeto de lei voltar à pauta de discussões no Congresso Nacional, do qual se espera legislar sobre matérias de competência da União, e que certamente têm reflexos na vida dos cidadãos brasileiros. Contudo, outras questões mereceriam maior atenção que a preocupação em criar municípios. Muitos municípios recém-criados, apesar de melhorarem seus indicadores sociais, ainda ostentam consideráveis taxas de analfabetismo, precariedade na assistência médica, na infraestrutura urbana, etc.

Em suma, o Executivo e Legislativo federais deveriam criar mecanismos que promovessem a melhoria dos indicadores sociais, em parceria com os estados e municípios, mesmo que isso incorra na supressão, fusão ou incorporação de municípios, e não apenas na fragmentação territorial expressa pelas emancipações distritais.

REFERÊNCIAS

Alves OR. 1986. *O município: dos romanos à nova república*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.

Bandecchi B. 1972. *O município no Brasil e sua função política*. São Paulo, 1972. (XL – Coleção da Revista de História sob a direção do Professor E. Simões de Paula).

Baracho, MAP. 2000. Impactos da emancipação na arrecadação de ICMS dos municípios. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, p. 57–66. [online] URL: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1419>

Brasil. 1986. Congresso. Senado. *Constituições do Brasil*. Brasília, DF: Subsecretaria de Edições Técnicas.

Brasil. 1996. *Emenda Constitucional Nº 15 de 12 de setembro de 1996*. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília. [online] URL: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_12.09.1996/art_18_shtm

Brasil. 2012. O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretária do Tesouro Nacional, 2012. [online] URL: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf

Bremaeker FEJ. 1991. Os novos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Administração Pública*. 38 (200): 82-92.

Bremaeker FEJ. 1996. Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional nº 15. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Administração Pública*. 43 (219): 118-128. [online] URL: http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=167

Câmara dos Deputados. *Discursos e notas taquigráficas*. 2011.

Castro J. 2013. Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades. *O Globo*, 9 jan. 2013. País. [online] URL: <http://oglobo.globo.com/pais/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>

Cretella Jr., 1981. J. Direito Administrativo Municipal. In: *Evolução histórica do município*. Rio de Janeiro: Forense, p. 31-47.

Faoro R. 2012. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5 ed. São Paulo: Globo.

Gomes GM, Mac Dowell MC. 2000. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*.

Brasília: IPEA. (Texto para discussão n. 706) [online] URL: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4133

Kasnar IK. 1999. Criação, divisão e desmembramento de municípios. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*. **33** (6): 247-254. [online] URL: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7617/6143>

Klering LR. 1998. Experiências recentes em municípios brasileiros: os novos municípios e as conquistas da autonomia. In: Fachin & Chanlat (orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Editora Sulina, Porto Alegre. p. 248-265.

Lorenzetti MSB. 2003. *Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios*. Brasília, jul. 2003. (Consultoria Legislativa). [online] URL: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/305317.pdf>

Magalhães JC. 2008. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. In: Carvalho AXY; Albuquerque CW, Mota JA, Piancastelli M. (Orgs.). *Dinâmica dos municípios*. Brasília: IPEA, 2008. Cap. 1, p. 13-52. [online] URL: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo_1_30.pdf

Noronha R. 1996. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*. **43** (219): 110-117. [online] URL: http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=166

Nunes MA. 2001. *Estruturação e reestruturações territoriais da região do Jequitinhonha em Minas Gerais*. 2001. 206f. Dissertação (Mestrado em Geografia e Organização Humana do Espaço), Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Nunes MA.; Garcia, R. A. 2014a. O municipalismo brasileiro e as emancipações distritais durante a década de 1990: o grau de sucesso mediante análise do IDH. In: *Simpósio Mineiro de Geografia*, Alfenas, maio 2014a. [online] URL: <http://www.unifal-mg.edu.br/simgeo/system/files/anexos/Marcos%20Ant%C3%B4nio%20Nunes.pdf>

Nunes MA, Garcia RA. 2014b. Emancipações distritais em Minas Gerais na década de 1990 e suas relações com o fluxo migratório das mesorregiões mineiras. *Anais do XVI*

Seminário Sobre a Economia Mineira, Diamantina, 16 a 20 set. 2014. [online] URL: <http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/emancipacoes-distritais-em-minas-gerais-na-decada-de-1990.pdf>

Nunes MA.; Garcia, R. A.; Oliveira, G. L. N. 2015. Emancipações distritais no Brasil após a Constituição Federal de 1988 e o potencial de captação de crédito dos municípios recém-criados. In: *XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR)*. Belo Horizonte, 18-25. [online] URL: <http://www.xviananpur.com.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=NhGtju-vi0MK4ozIABsjxPJJ7ySRf4VPs-Yome5HDU>

Plenário aprova regras para a criação de municípios. *Jornal do Senado*, Senado Federal, 17 out. 2013. [online] URL: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2013/10/17/plenar-io-aprova-regras-para-criacao-de-municipios>
Prado, S. 2001. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. S.l.: EBAP/ Fundação Konrad Adenauer. (Relatório de pesquisa – Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental)

Ribeiro, V. L. S. (Coord.). 1998. Criação de novos municípios. *Conjuntura Urbana*, Brasília: Secretaria de Política Urbana.

Shikida CD. s.d. *A economia política da emancipação de municípios em Minas Gerais*. Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, s.d. [online] URL: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiipremio/financas/2lugar_topicos_III_PTN/SHIKIDA_Claudio_Djissey.pdf

Siqueira CG. 2003. Surgimento de municípios nos 90: a influência da distribuição populacional e do novo arranjo político-institucional no processo emancipatório paulista. *III Encontro Nacional sobre Migrações*, UNICAMP, Campinas, 2003. [online] URL: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/eventos/transdisciplinar/mig_siqueira.pdf

Tomio FRL. 1988. A criação de municípios após a constituição de 1988. São Paulo: *Revista Brasileira Ciências Sociais*. **17** (48). <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000100006>

Wanderley CB. 2008. Emancipações municipais mineiras ocorridas na década de 90: estimativa de seus efeitos sobre o bem-estar social. In: *Anais do XIII Seminário Sobre Economia Mineira*. Diamantina: Cedeplar. [online] URL: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A072.pdf

Creation of municipalities in Brazil: motivations, advantages and disadvantages

Marcos Antônio Nunes*

* Geógrafo (UFMG). Mestre em Geografia (UFMG). Doutor em Geografia (UFMG). Pesquisador da FJP-MG.

Abstract Brazilian municipalism witnessed moments of relative autonomy and political constraints imposed by its constitutional history. The Federal Constitution of 1988, by granting greater autonomy to the federative units on the subject of emancipations, contributed to the occurrence of a new emancipationist outbreak in the country. Thus, in the course of the 1990s, 1,070 were created, most of them without financial means to support themselves. This paper aims to bring to the discussion emancipations throughout Brazilian constitutional history, and to analyze the motivations, advantages and disadvantages of the creation of new municipalities in Brazil after the Federal Constitution of 1988. The results showed that the emancipations were not point of agreement between different social segments. Several reasons have been identified, mainly political, economic and demographic. These can be summarized by the neglect of the administration of the municipality of origin, by the existence of an economic activity in the locality, by the large territorial extension of the municipality of origin, and by the growth of the local population. The quality of these emancipations can be measured through socioeconomic and demographic indicators. In general, there was an improvement in the social conditions of the inhabitants of emancipated localities. On the other hand, those who oppose emancipation affirm that the process has allowed the proliferation of small municipalities, which are not always the poorest, and are the ones that spend more per capita with the municipal legislature, making the burden on the municipalities proportionately greater.

Key words: municipalities, district emancipations, advantages and disadvantages, federal constitutions.

Informações sobre o autor

Marcos Antônio Nunes

Endereço para correspondência: Fundação João Pinheiro. Alameda das Acácias, 70. São Luiz. Pampulha. Belo Horizonte.

E-mail: marcos.geoman@gmail.com

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3770701139583558>

Artigo Recebido em: 07-04-2017

Artigo Aprovado em: 17-05-2017