

A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL: REVISÃO DA LITERATURA

*Vidal Dias da Mota Junior**

RESUMO: Nos últimos anos, a criação de municípios tornou-se um dos fenômenos da política brasileira que mais despertou interesse nas diversas áreas das ciências sociais. Portanto, esse trabalho objetiva destacar os principais estudos e os seus respectivos perfis adotados para a compreensão do fenômeno criacionista municipal. Analisaram-se os estudos mais conhecidos e identificou-se que existe uma pluralidade na interpretação do fenômeno, pluralidade esta que ainda não esgotou as possibilidades de interpretação e de discussão sobre a temática.

PALAVRAS-CHAVE: criação de municípios, governo local, federalismo

1 - INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro, em toda a sua história política, sempre foi marcado por constantes mudanças na configuração do seu espaço interno, na distribuição de poder e em sua organização político-espacial. Diante deste panorama, é possível observar que se refere a um país em um processo contínuo de construção e organização do território. Um fato ilustrativo é a criação de novos municípios.

Todos os períodos da História do Brasil são marcados pela criação de novos governos locais, ou seja, municípios. No desenvolvimento territorial brasileiro, o município sempre foi um *locus* que vivenciou experiências de autonomia e de tutela, ou seja, períodos de descentralização e centralização política e administrativa.

□ Doutorando em Ciências Sociais - IFCH/UNICAMP. Bolsista do CNPq. Orientador: Prof. Dr.Valeriano Mendes Ferreira da Costa. E-mail: vidaljr@unicamp.br

Mas, independente do contexto histórico-político, a criação de municípios tem sido uma constante no país.

Existem poucos estudos sistematizados sobre a criação de municípios no Brasil, principalmente, nas ciências sociais, especificamente, na ciência política. Os existentes, em sua maior parte são normativos. São raras as análises imparciais sobre essa temática.

Portanto, esse trabalho tem como objetivo, a partir de teses como de Tomio (2002) e Siqueira (2003) e Mota Júnior (2002), destacar as principais vertentes que, nas ciências sociais, investigam o fenômeno da criação de municípios.

REVISÃO DA LITERATURA

Em um primeiro momento, foi possível identificar trabalhos que adotam uma perspectiva funcionalista, abordando o fenômeno de forma sistêmica e com o mínimo espaço para as motivações dos atores na análise.

Neste grupo, enquadra-se o estudo de Mesquita (1992) sobre as emancipações ocorridas no Rio Grande do Sul, segundo o qual, as principais causas das emancipações referem-se ao processo de modernização.

Para a autora, o Brasil apresenta um “sistema político disfuncional”, pois ela identifica uma “inadequação entre o modelo político administrativo brasileiro e a realidade do interior do Brasil”.

Essa inadequação, por sua vez, tornaria o governo municipal e a localidade governável categorias não-coincidentes. Assim, as emancipações municipais, influenciadas por esse descompasso, adequariam funcionalmente os papéis dos governos locais.

Conforme Siqueira (2003), a problemática desse trabalho é que o modelo construído pela autora não resiste à verificação empírica, não apresentando uma explicação satisfatória para o fenômeno emancipatório. Além disso, Mesquita não considera em sua análise os interesses dos atores envolvidos no processo.

Em segundo lugar, têm-se os trabalhos que buscam explicar as emancipações municipais considerando as motivações dos atores locais.

O trabalho de Shikida (1998) é um estudo sobre o surgimento de municípios no estado de Minas Gerais, no qual o autor estabelece uma relação entre a estrutura do federalismo brasileiro e a ocorrência de emancipações municipais, identificando dois mecanismos que estimularam o surgimento dos novos municípios: a legislação mineira, que estabelecia critérios legais bastante brandos e a perspectiva de um possível aumento no repasse do FPM.

Shikida levanta as seguintes hipóteses causais para o fenômeno emancipacionista: 1) o descontentamento da população dos distritos com as políticas locais e, 2) a distância da sede dos municípios.

Uma crítica possível a este trabalho refere-se ao estabelecimento de uma relação causal entre variáveis que, na verdade, atuam mais como indicadores correlacionados. Ou seja, o aumento da parcela do FPM pode estimular a ocorrência de emancipação municipal, mas esse aumento, por si só, não explica o fenômeno emancipatório, principalmente, por não mostrar casos em que essas variáveis são presentes, mas que não obtiveram sucesso no processo de emancipação.

A segunda referência nessa linha de abordagem é o trabalho de Klering (1998). A proposta do autor é analisar o impacto econômico da emancipação municipal nos novos municípios criados no Rio Grande do Sul, no período recente. Sob uma avaliação geral, esse texto é bastante problemático, tanto em termos teóricos como em termos metodológicos, contribuindo pouco para o entendimento do processo emancipatório no país.

Em termos metodológicos, Klering utiliza apenas dados que possam corroborar o argumento que ele defende, isto é, o argumento favorável às emancipações. O único indicador considerado na análise é a participação dos novos municípios no PIB estadual. Os casos estudados e mostrados pelo autor destacam emancipações bem-sucedidas como aquelas ocorridas no município de Feliz –RS e região. É importante ressaltar que o município de Feliz é considerada uma cidade exemplo de qualidade de vida e desenvolvimento humano. Para Klering, isso é um resultado claro das conseqüências positivas da emancipação dos distritos.

Em terceiro lugar temos os Trabalhos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). O IBAM, hoje é uma das principais instituições municipalistas brasileiras que mantém uma equipe de técnicos que analisam e publicam periódicos voltados para os municípios. Muitos trabalhos de seus pesquisadores abordam a temática da emancipação municipal.

Conforme Siqueira (2002), todos os trabalhos do IBAM tem um ponto em comum: defendem os interesses dos pequenos municípios e são favoráveis à continuidade do processo emancipatório nos moldes em que vinha ocorrendo durante o período entre a promulgação da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional no. 15/1996, que suspendeu o processo e alterou os critérios para a realização da emancipação municipal.¹

Há também, os trabalhos que abordam as emancipações municipais associadas a atores políticos estaduais.

Nos trabalhos de Abrucio (1998a: 132-135 e 153-154; 1998b: 104), a criação de novos municípios relaciona-se diretamente à lógica de atuação do Executivo estadual, configurando-se num instrumento a partir do qual o governador poderia ampliar a sua base de apoio. Nessa perspectiva, o governador é tido como o principal agente e maior beneficiário com o surgimento de novos municípios.

Conforme Abrucio, nos primórdios da República,

“o controle político que o governador exercia sobre o poder local acontecia por três razões: primeiro porque o poder federal era ainda muito frágil, pouco competia com os estados no processo de conquista de apoio dos chefes políticos locais. Segundo, a base legal da República Velha dava pouca autonomia política e financeira para os municípios, o que redundava em dependência política e econômica do poder local para com o governador (1998:38).”

¹ No IBAM destacam se, principalmente, os trabalhos de BREMAEKER, F. (1992, 1994,1996) e NORONHA, R. (1991, 1995, 1996) Seus trabalhos têm um forte cunho municipalista. Apesar de buscarem uma metodologia consistente para a apresentação dos dados e argumentos, os autores não buscam ter uma postura isenta nos resultados e conclusões. Para esses autores, num limite, a criação de municípios é algo que contribui para o avanço da descentralização e da democracia no Brasil.

Para Abrucio a criação de municípios no período recente ocorre no momento de um novo fortalecimento dos governadores de Estado no cenário político brasileiro. O autor chamou os governadores de “Barões da Federação” devido aos seus poderes desempenhados, sobretudo no período de redemocratização e pós-Constituição de 1988. Os governadores constituíram-se como os atores políticos mais fortes dentro da federação. A União e os municípios ficaram a mercê de seus interesses. As emancipações, portanto, são frutos desse processo. Surge aí o fenômeno chamado por Abrucio de ultrapresidencialismo estadual.

Se o federalismo estadualista explica em grande medida o poderio dos governadores no plano nacional, no âmbito interno dos estados a força dos Executivos Estaduais resultou da formação de um sistema ultrapresidencialista. A dinâmica ultrapresidencialista estadual tornava os governadores fortíssimos perante a classe política local que normalmente aderiu e apoiava o governo estadual. Além disso, o ultrapresidencialismo garantia boa margem de manobra para que os governadores controlassem as bases políticas dos líderes locais.” (1998:23-4)

Em quinto lugar, têm-se os trabalhos que visam explicar a emancipação municipal por meio da análise do arranjo institucional que condicionou o processo emancipatório.

Trata-se, principalmente, da pesquisa realizada por Tomio (2002), cuja hipótese principal defende que o processo emancipatório é resultante do arranjo institucional, que moldou um contexto favorável à criação dos municípios. É, certamente, o trabalho mais completo feito até hoje sobre as emancipações pós-1988 no âmbito da Ciência Política.

A partir de uma análise comparativa da legislação, que regulamentou a criação de municípios, no período recente, em cinco Estados brasileiros (RS, SC, SP, BA e PE), o autor discute o papel dos mecanismos institucionais que orientaram as estratégias dos atores e determinaram os resultados políticos.

O trabalho de Tomio teve como objeto: 1) a investigação do arranjo institucional que determinou os limites (incentivos, disponibili-

de de localidades emancipáveis, forma de participação dos atores, mecanismos processuais etc.) das decisões estaduais sobre a criação de municípios e 2) a comparação, entre os estados, da interação (modelada pelos mecanismos institucionais) entre os atores políticos relevantes, que produziu, através de processos decisórios distintos, os dois resultados desse processo: a criação de novos municípios e a transformação institucional na regulamentação das emancipações (para facilitar ou dificultar as mesmas), determinando a extensão, o ritmo e a intensidade de cada processo emancipacionista estadual.

Com isso, o autor definiu os objetivos de sua tese que foram: 1) a *identificação dos mecanismos institucionais* que, enquanto variáveis independentes do processo, determinaram a configuração do ambiente de decisão política que, por um lado, gerou o incremento municipal e, por outro, propiciou que esse fenômeno ocorresse de forma desigual nas diferentes unidades da federação; 2) a *descrição/interpretação do processo histórico de mudança nas instituições políticas*, sobretudo a regulamentação na esfera estadual, que definiu o ritmo e a amplitude emancipacionista nessas últimas duas décadas, tanto em geral quanto em cada estado; 3) a *compreensão de como e em que medida a percepção das conseqüências desse fenômeno estimulou alguns atores políticos a alterar, ou tentar alterar, os mecanismos institucionais* que propiciaram as condições favoráveis às emancipações, e quais os motivos do sucesso ou fracasso dessas tentativas; 4) a *identificação de como se estruturou a lógica do processo de interação política* entre os atores, fundamentalmente os membros dos executivos e legislativos estaduais, determinando que decisões políticas favoráveis ou contrárias às emancipações fossem vitoriosas em cada Estado brasileiro.

O referencial teórico de Tomio embasa-se nos pressupostos da Teoria da Escolha Racional e do Neo-Institucionalismo.²

Para o autor, os atores que participam da criação de novos municípios “são indivíduos conscientes de suas preferências e agem racionalmente (escolhem entre alternativas e definem suas estratégias na interação com outros atores em função de suas expectativas futuras) para que

² Tomio inspira-se, principalmente, nos trabalhos de ELSTER, J e de OLSON, M.

os resultados das decisões políticas atendam a seus interesses; 2) determinam a natureza de suas escolhas pela perspectiva de ganhos egoístas (re-eleição, maximização da oferta de recursos fiscais, ganhos pecuniários por esquemas fisiológicos, incremento e/ou melhora das políticas públicas, etc.); 3) e definem suas estratégias, em situações de interação, constrangidos pelas regras (instituições) e por suas expectativas quanto às escolhas dos outros atores políticos envolvidos no processo decisório” (TOMIO, 2002:15).

Outro aspecto relevante no trabalho de Tomio foi a identificação dos atores que participam do processo de criação de um novo município. Para ele, no processo decisório estadual há quatro tipos de atores políticos que participam das deliberações, com maior ou menor capacidade de determinar a emancipação municipal:

- 1) Existem as **lideranças políticas locais**, indivíduos que residem na localidade/distrito que postula a emancipação e, geralmente, iniciam o processo de secessão formando um grupo de interesse com diversos graus de formalidade.
- 2) Os **eleitores** que se manifestam em plebiscito são o segundo tipo de ator político. Mesmo que existam motivos sentimentais, telúricos e/ou regionalistas, tal qual as lideranças locais, a emancipação atende aos interesses dos eleitores, pois implica na disponibilidade de uma maior quantidade de recursos fiscais na mesma unidade territorial sem a necessidade de ser pago nenhum centavo a mais de imposto.
- 3) Os **deputados estaduais** são o terceiro tipo de atores políticos que, em virtude das regras instituídas, possuem diversos instrumentos para controlar o processo legislativo das emancipações. Esses atores participam de todas as fases do processo e interagem com todos os outros atores em vários momentos distintos. Além disto, os legisladores estaduais são os únicos atores políticos que detém, formalmente, o direito de interromper a emancipação da localidade em todos os momentos do processo.
- 4) O quarto ator político, o **executivo estadual**, poderia expressar várias preferências de acordo com sua base partidária e as coalizões presentes no legislativo.

Outro aspecto da obra de Tomio é a identificação de três tipos distintos de instituições presentes no processo emancipacionista: **1) delimitadoras** (federais, estaduais e municipais), definem o estoque de localidades emancipáveis, isto é, as localidades ou distritos passíveis de ser legalmente emancipados (entre 1988 e 1996, o período em que ocorreram os maiores surtos emancipacionistas, por atribuição da nova constituição, as regulamentações estaduais tiveram maior importância normativa no processo); **2) estimuladoras** (legislação que regulamenta as transferências de recursos aos municípios, o FPM e os fundos estaduais), ampliaram o interesse das lideranças políticas e do eleitorado das localidades na transformação da mesma em município, sobretudo a partir da década de 80, devido ao incremento das transferências de recursos fiscais aos municípios (principalmente pela ampliação do FPM nos impostos federais, IR e IPI); **3) processuais** (Constituição Federal, legislação federal e estadual e regimentos internos das Assembléias Legislativas), determinam a forma que o processo legislativo deve seguir até a promulgação da lei e a possibilidade que cada ator tem para interferir durante esse processo, “*interrompendo*” ou “*impulsionando*” a criação dos municípios.

Por fim, o trabalho de Tomio é de grande relevância para estudo das emancipações municipais ocorridas no Brasil após a Constituição de 1988, pois se trata de uma análise comparativa inédita sobre as legislações estaduais no que se refere ao processo de criação de municípios. Além disso, possui uma riqueza em termos de variedade de dados e informações sobre o processo emancipatório em diferentes estados, que serve de apoio para futuras pesquisas sobre o tema. Porém, ressalta-se que esse modelo de análise proposto pelo autor não de conta para explicar as emancipações ocorridas antes de 1988.

Outro trabalho salutar é o de Siqueira (2003) como referência na análise dos processos emancipatórios, especificamente no Estado de São Paulo. A autora buscou correlacionar os aspectos político-institucionais com os dados demográficos e econômicos como forma de compreender a criação dos municípios paulistas.

... o processo emancipatório em São Paulo, durante a década de 1990, registrou uma maior intensidade nas áreas

com menores índices econômicos e demográficos naquelas regiões com histórico antigo ou bastante recente de ocupação territorial e desenvolvimento econômico. Essa constatação é válida para 60% dos casos analisados. (SIQUEIRA, 2003: 108)

Seu estudo trouxe grande contribuição, principalmente, pela agregação de dados quantitativos sobre população, economia e outros dados das regiões paulistas em que ocorreram criações de municípios, no entanto, sua obra tornou-se muito atrelada às explicações demográficas e econômicas. Ou seja, para a autora, principalmente, o período de 1946-64 as emancipações municipais estão interligadas com o processo de expansão demográfica e econômica do país. Argumenta que o atual período é fruto de um arranjo institucional, mas não fornece dados sólidos sobre isso. Vê-se que não oferecem subsídios para a compreensão dos aspectos políticos que envolvem essas últimas seis décadas de emancipação em São Paulo. A autora não demonstrou dados empíricos sobre os processos de emancipação e as motivações políticas que, de fato, encaminharam tais municípios pelos processos decisórios. Ou seja, apenas dados quantitativos como crescimento da população e da economia não podem ser vistos como determinantes de emancipações.

Mota Junior (2002) realizou um estudo de caso, sobre a emancipação do distrito de Itaoca no Estado de São Paulo. Nesse estudo o autor demonstrou que a criação do município foi causada, principalmente, pelos interesses de atores externos à comunidade local. No tocante ao município de Itaoca, a emancipação foi estimulada e organizada por deputados estaduais que buscavam ampliação de sua base eleitoral. Entretanto, esse foi um estudo que identificou as especificidades de um caso, que não pode ser generalizado para o Estado ou para o país como um todo.

Em último lugar, há os trabalhos que se posicionam explicitamente contrários à emancipação municipal. Dentre eles, o mais expressivo dessa vertente é o artigo de Gomes & Macdowell (2000), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

A tese central defendida pelos autores é a de que dois aspectos da descentralização política - a intensa criação de municípios e o aumento das receitas municipais - estão trazendo prejuízos para a economia do país.

Na visão destes autores, os pequenos e médios municípios já existentes, somados ao surto de pequenos e micromunicípios em todo país, no período recente, estão contribuindo para uma queda na atividade produtiva nacional.

Essa queda deve-se, em parte, pelo fato de os repasses constitucionais terem uma maior participação na composição da receita dos pequenos municípios, o que desestimularia o desenvolvimento da atividade econômica nessas localidades.

O objetivo central dos autores é criticar o aumento nos recursos disponibilizados aos pequenos municípios a partir do aumento do repasse do FPM. Para tanto, os autores, numa abordagem superficial, superestimam a participação dos grandes centros na produção econômica, subestimando a dos médios e pequenos municípios.

Além disso, afirmam que a criação de pequenos municípios beneficia a poucos, pois uma parcela reduzida da população, que possui uma pequena demanda por serviços públicos, acaba recebendo uma maior renda *per capita* com as transferências federais.

Não se trata de um trabalho que vise construir uma explicação para o processo emancipatório, sendo que o tema da emancipação aparece subordinado à questão central dos autores, que é a crítica ao aumento nos repasses federais aos municípios.

Mesmo assim, não é possível aproveitar as observações sobre a criação de municípios, porque todas as conclusões desses autores são desprovidas de comprovação empírica consistente.

Por meio deste balanço da literatura, constatou-se a inexistência de trabalhos que insiram o tema da emancipação municipal no processo histórico de ocupação do território brasileiro, considerando, principalmente, as estratégias e motivações políticas dos atores locais, dos eleitores, do legislativo estadual e do executivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se ao longo desse texto que a discussão em torno da criação de municípios é recente e que a mesma não possui uma solidez teórica e metodológica que permita uma análise mais precisa do fenômeno.

As diversas abordagens têm, em grande parte, adquirido um aspecto normativo. A maioria dos textos, produzidos por agências governamentais ou por organizações representativas como é o caso do IBAM, tem até hoje se preocupado com a defesa ou à crítica das emancipações. Os trabalhos acadêmicos demonstram maiores avanços na compreensão da questão, pelo menos no que diz respeito a imparcialidade no processo de análise. Baseados, principalmente, em referenciais da teoria dos jogos, do novo institucionalismo e da escolha racional, alguns autores, como Tomio (2002), mostram como as instituições e os atores atuam no processo de emancipação dos distritos.

A abordagem institucionalista tem gerado avanços na compreensão sobre o fenômeno. Todavia, ainda carece na literatura, sobre a criação dos municípios brasileiros, estudos que abordem de forma mais precisa as motivações e estratégias políticas locais em que sejam considerados aspectos como a cultura política local, a estrutura do poder local e os interesses político-partidários que caracterizam determinados períodos políticos da história do país ou de determinada região. Acredita-se que com isso, pode se ter um avanço a compreensão do fenômeno, seu significado e sentido dentro do estado federativo brasileiro.

Abstract: The creation of cities one of the phenomenons of Brazilian politics that has been considered very interesting various areas of social sciences in the last years. This paper aims to emphasize the main studies and its respective profiles, which were adopted for understanding the municipal creationist phenomenon. Most known the known studies were analyzed and an existent plurality in the phenomenon was identified interpretation, but we must say that they had not still extinguished the possibilities of interpretation and discussions on this theme.

Keywords: creation of cities, local government, federalism

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ABRUCIO, Fernando Luiz e Ferreira; COSTA, Valeriano. Modelos federativos e o caso brasileiro in: *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*, Konrad-Adenauer. Série Pesquisas, n. 123, 1998.
- BREMAEKER, François. Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, 1994;
- COSTA, Valeriano. *Tendências e desafios do federalismo no Brasil*. mimeo. 2002
- GOMES, Gustavo Maia & MACDOWELL, Maria Cristina. “Os Elos Frágeis da Descentralização: Observações sobre as finanças dos municípios brasileiros”, *Textos para discussão*, IPEA, 1997;
- _____. “Descentralização política, federalismo fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o Social”. *Textos para Discussão*, N.º 706, IPEA, Brasília, 2000
- JANOTTI, Maria de Lourdes M. *O coronelismo: uma política de compromissos*. 4ª. Edição. Coleção Tudo é História, São Paulo, Brasiliense, 1985;
- KLERING, Luis Roque. Experiências recentes em municípios brasileiros: os novos municípios e as conquistas da autonomia, in *O município na América Latina*, Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998;
- KUGELMAS, Eduardo. *Difícil hegemonia*. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 1986.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. Ed. – Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997;
- MOTA JUNIOR, Vidal Dias da. *A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política: o caso de Itaoca – SP*. 2002. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos-UFSCar.

- MELHEM, Célia Soibelman. *Política de Botinas Amarelas: O MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988*. São Paulo: Hucitec: Departamento de Ciência Política da USP, 1988;
- NORONHA, Rudolf de. Criação de Novos Municípios: o processo ameaçado. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, abr/dez. 1996;
- Queiroz, M. I. P de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo. Alfa-Omega, 1976;
- _____. O Coronelismo numa interpretação Sociológica, in *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III, o Brasil Republicano 1.º Vol. ,
- SHIKIDA, Cláudio Djissey. Análise crítica do crescimento do estado através da criação de novos municípios. *Projeto Nemesis* - Dep. de Economia – PUC-Minas, Belo Horizonte, 1999;
- SIQUEIRA, C. *Emancipação Municipal pós-Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas*. Dissertação de Mestrado. IFCH/Unicamp, 2003;
- SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol 44, n. 3, 2001, pp. 513 a 560.
- TOMIO, F. R. L. Instituições, Processo Decisório e relações executivo-legislativo nos Estados: *Estudo Comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988*. Campinas, Tese de Doutorado, Unicamp, 2002.