

AUTOR

**Adilar Antonio
Cigolini***

adilar@ufpr.br

*Professor Doutor
do Departamento de
Geografia da Universidade
Federal do Paraná (UFPR,
Brasil)

Análise da literatura explicativa sobre o processo contemporâneo da criação de municípios no Brasil

Análisis de la literatura explicativa sobre el proceso contemporáneo de creación de los municipios en Brasil

Explanatory literature analysis about the contemporary process of Brazilian cities creation

RESUMO

No Brasil, durante a década de 90 do século XX e no início do presente século, a criação de centenas de municípios chamou a atenção da imprensa e da sociedade. A abrangência deu visibilidade ao fenômeno e a criação de municípios foi incorporada à agenda de pesquisas de muitas áreas científicas. O presente estudo faz a análise de como o tema foi apresentado e explicado pela literatura oriunda dessas pesquisas. Percebeu-se que existem duas abordagens: um grupo que propõe entender as causas da criação de município e outro, que pretende entender suas consequências. Apresentam-se aqui os argumentos e as conclusões desses dois grupos e a diversidade de explicações sobre o mesmo fenômeno, que tem caráter social e territorial. Esse levantamento constituiu uma base para reflexão crítica sobre o olhar dos pesquisadores e, também, uma forma de observar onde estão as lacunas na abordagem sobre a divisão territorial brasileira e as possibilidades de avançar na análise desse tema.

RESUMEN

En Brasil, durante la década de 90 del siglo XX y en el inicio del siglo actual, la creación de diversos municipios llamó la atención de la prensa y de la sociedad. La dimensión dio visibilidad al fenómeno y la creación de municipios fue incorporada en la agenda de investigaciones de muchos ámbitos científicos. El presente estudio hace el análisis de como el tema fue presentado y explicado por la literatura procedente de estas investigaciones. Se percibió que existen dos planeamientos: un grupo que propone entender las causas de la creación de municipio y otro, que pretende entender sus consecuencias. Aquí se presentan los criterios y las conclusiones de estos dos grupos y la diversidad de explicaciones sobre el mismo fenómeno, que es de carácter social y territorial. Este levantamiento constituyó una base para reflexión crítica sobre la perspectiva de los investigadores y, también, una manera de observar dónde están las fallas de abordaje sobre la división territorial brasileña y las posibilidades de avanzar en el análisis de este tema.

ABSTRACT

In Brazil, during the 1990s and the beginning of the 21st century, the creation of hundreds of cities drew the attention of both the press and society. The scope attracted attention to the phenomenon and the creation of Brazilian cities soon became a subject of research in many scientific fields. This study analyses how the subject was introduced and explained by the literature resulting from these research studies. There are two approaches: one group that proposes to understand the reasons for the creation of these cities and another which aims to understand its consequences. Presented here are the arguments and conclusions from both groups and the range of explanations about the same phenomenon, which is both territorial and social in nature. This survey constitutes a basis for critical insights into the researchers' perspective and also a manner of observing where the gaps are in the approach to Brazilian territorial division and the possibilities of progress in the analysis of this subject.

1. Introdução: abordagens sobre a divisão do território em municípios no Brasil

A questão da criação de municípios no Brasil foi analisada por pesquisadores como Bremaeker (1992), Mello (1992), Noronha (1997), Shikida (1998), Cigolini (1999), Gomes e Mac Dowell (2000), Lima (2000), Ayres (2001), Cataia (2001), Caldas (2002), Motta Junior (2002), Tomio (2002), Siqueira (2003), Pinto (2003), Fávero (2004), Banfanti e Guimarães (2004), Rivera e Motta Pinto (2004), Bezerra (2006), Alves (2006) e Wanderley (2007).

Alguns desses autores, como Lima (2000), Caldas (2002), Motta Junior (2002), Tomio (2002), Siqueira (2003), Fávero (2004) e Alves (2006), procuraram classificar os estudos e as opiniões sobre a criação de municípios usando como critério a posição assumida pelos autores dos estudos: aqueles favoráveis às emancipações e aqueles contrários. Para Lima (2000), a posição contrária teria como argumentos centrais que as emancipações aumentam os gastos do Estado, gerando déficit público. A corrente favorável considera que o número de municípios seria reduzido proporcionalmente à população e que a emancipação contribui para aumentar a oferta de serviços e fortalecimento da democracia. Para Caldas (2002) o grupo contrário identifica as *consequências* do processo, relacionadas, sobretudo, ao desperdício de recursos que representa a criação dos novos recortes territoriais. Já os que defendem a emancipação municipal o fazem porque isso representaria maiores possibilidades de serviços para as localidades e aumento de arrecadação, resultante do melhor aproveitamento da base tributária local. O autor critica os dois grupos. Aqueles que são contra, pois, subjacente à hipótese desses autores, existe a ideia de que o repasse de recursos é responsável pela emancipação, e os favoráveis, porque suas pesquisas se baseiam numa pequena amostragem de novos municípios, o que limitaria sua possibilidade explicativa. Comum aos dois grupos, segundo Caldas (2002), é a associação que fazem dos períodos de maior criação de municípios com os períodos democráticos e vice-versa. Nesse sentido, concorda com Tomio (2002), autor que procura desconstruir a ideia de que há uma ligação entre democracia, descentralização e criação de municípios. Para ele, a manutenção das regras democráticas não implica, necessariamente, uma contínua compartimentação das unidades locais.

Para Tomio (2002), os estudos existentes sobre o fenômeno emancipatório se pautam por interesses ideológicos e podem ser classificados entre aqueles que defendem a causa municipalista e aqueles que a questionam. Argumenta que as explicações são díspares, tendo, de um lado, as emancipações como desenvolvimento econômico, efetivação da democracia, eficácia da gestão pública e, de outro, as emancipações como desequilíbrio fiscal, incremento no clientelismo e fisiologismo, crise política e fiscal. Siqueira (2003) concorda que as discussões sobre o processo de emancipação são de cunho ideológico e pouco contribuem para a compreensão do fenômeno.

Fávero (2004) identifica também a corrente que se opõe à criação de municípios, dizendo que essa tem argumentos pautados numa visão administrativa e financeira do processo, e a favorável, que defende as emancipações como meio de aproximar as autoridades municipais das comunidades e melhorar o acesso aos serviços públicos. Alves (2006) também resume os trabalhos sobre a criação de municípios, indicando os autores que são contra, aqueles que são favoráveis e os que não se posicionam sobre o assunto.

Como se nota, há certa semelhança na abordagem dos autores, que procuram estabelecer parâmetros classificatórios para os estudos existentes. Isso mostra que há necessidade de buscar outra abordagem, que vá além da posição política do pesquisador. Uma solução possível é distinguir as pesquisas que buscam as razões da criação dos municípios daquelas que buscam explicar as consequências desse processo.

PALAVRAS-CHAVE

Criação de municípios; emancipação municipal; divisão territorial

PALABRAS CLAVE

Creación de municipios; emancipación municipal; división territorial

KEYWORDS

City creation; municipal emancipation; territorial division

Recibido:
11.10.2016

Aceptado:
24.01.2017

O artigo ora apresentado faz, desse modo, uma releitura dos trabalhos existentes sobre a criação de municípios focando na seguinte questão: quais são as causas e as consequências da criação de municípios? Primeiramente apresentam-se os trabalhos dos autores que procuram explicar as causas e, depois, apresentam-se as pesquisas cujos autores procuraram identificar as consequências das emancipações. Por fim, num terceiro momento, além de um quadro resumo das causas e consequências, apresentam-se algumas reflexões sobre as limitações explicativas desse tipo de abordagem, procurando novos caminhos que possam explicitar melhor o sentido da divisão do espaço.

2. As causas das emancipações

Os autores que pesquisaram as causas das emancipações são Bremaeker (1992), Mello (1992), Noronha (1997), Shikida (1998), Cigolini (1999), Lima (2000), Ayres (2001), Cataia (2000), Caldas (2002), Motta Junior (2002), Tomio (2002), Siqueira (2001), Banfanti, Guimarães (2004) Rivera e Motta Pinto (2004), Alves (2006). A seguir mostra-se como cada um deles abordou a temática.

Para conhecer as razões que levaram à emancipação de municípios entre 1980 e 1990, Bremaeker (1992) solicitou aos novos municípios, através de questionário encaminhado via correio, que indicassem o motivo que levou à emancipação da respectiva localidade. O questionário foi respondido por 62 prefeitos. A maioria (62,9%) alegou que foi o descaso do município de origem que levou à emancipação, seguida da indicação de forte atividade econômica local e da grande extensão do município de origem como fatores relevantes. Constatou-se também que havia variação regional nessas motivações: na Região Norte, associou-se o descaso e a extensão territorial do município de origem na maioria das respostas. Nas Regiões Nordeste, Sudeste e Sul, o descaso apareceu em 62,5%, 62,5% e 80,8% das respostas, respectivamente. Na Região Centro-Oeste, a opção mais apontada foi a existência de forte atividade econômica local, com 64,3% das respostas.

Já para Mello (1992), as razões estariam ligadas a três fatores. O primeiro diria respeito à participação das novas unidades políticas na distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Cada município já nasceria com a certeza de recursos para sua manutenção. Isso incentivaria muitos políticos a criar municípios. Outro motivo estaria ligado à ausência de serviços públicos essenciais nas localidades.

Pesquisando o universo dos 17 municípios emancipados no Estado do Rio de Janeiro entre 1985 e 1993, Noronha (1997) investigou a conjuntura local antes da criação de cada município, para verificar as motivações das emancipações. Para ele, as entrevistas realizadas com a população local demonstraram que a preocupação com serviços públicos foi fundamental para decidir pela emancipação.

Shikida (1998) pesquisou a influência de variáveis que poderiam ter levado à criação de 92 novos municípios no ano de 1995, em Minas Gerais, e chegou às seguintes conclusões:

- Usando a extensão territorial dos municípios de Minas Gerais e dos municípios que emanciparam localidades, constatou que a variável tamanho dos municípios influenciou nas emancipações, já que em Minas Gerais as emancipações ocorreram, predominantemente, em municípios maiores;
- Usando dados do total de famílias indigentes sobre o total de famílias dos municípios, constatou que, quanto maior o número de famílias indigentes, maior a probabilidade de ocorrer a emancipação;
- Em relação ao FPM, diz que o estudo mostrou que, quanto maior o repasse per capita recebido pelo município, menor a probabilidade de ocorrer emancipação.

O trabalho de Cigolini (1999) pesquisou a relação dos aspectos jurídicos, políticos, econômicos e demográficos com a criação de 76 novos municípios no Paraná durante a década de 1990.

Na análise dos aspectos jurídicos, demonstrou-se que a legislação não era restritiva e, mesmo assim, as poucas restrições que haviam foram burladas

na criação de novos municípios. Financeiramente, a emancipação constitui-se em vantagem para as áreas desmembradas, pois se verificou que, após a criação de municípios, passa a ocorrer, sobre aquele território, um fluxo de recursos muito expressivo em relação ao que havia anteriormente. A dinâmica populacional dos distritos que originaram novos municípios e dos municípios-mãe mostrou que, tanto nas áreas que perdiam como nas que ganhavam população, municípios eram criados. Foi verificado também, tendo como base os resultados das eleições legislativas, se havia vínculo eleitoral entre o novo município e o deputado que encaminhou o projeto de emancipação. Os resultados mostraram que os deputados autores de projetos de emancipação ficaram, em 50% do total dos municípios analisados, entre o primeiro e o segundo colocado em número de votos nos respectivos municípios criados.

Por fim, com base nos arquivos da Assembleia Legislativa do Estado, analisou as justificativas constantes nos processos de emancipação, ou seja, o argumento usado para pleitear a criação do município. Em praticamente todos os processos, as justificativas se referiam a potencialidades econômicas. Mas, ao se comparar as características econômicas locais, verificou-se que não havia correspondência dos dados econômicos com a argumentação extraída das justificativas.

Lima investigou a criação de municípios no Estado do Espírito Santo. A pesquisa analisou a emancipação por dois aspectos: “[...] a descentralização financeira via tributos e transferências; e a redução, ou ampliação dos requisitos legais para criação de novos municípios.” (2000: 01). A emancipação também estaria relacionada com “[...] a dinâmica socioeconômica do território e as alianças políticas locais delas resultantes.” (Lima, 2000: 136). Decorre daí a argumentação da autora sobre a diversidade do processo no Brasil e a crítica à estrutura federativa:

O fato de todos os estados e todos os municípios possuírem os mesmos deveres e os mesmos direitos, independentemente de suas especificidades e diferenças, mascara, entretanto, enormes desequilíbrios sociais, políticos e econômicos (2000: 10).

A conclusão da pesquisa mostra que, historicamente, o processo de emancipação municipal no Espírito Santo refletia o desenvolvimento econômico das áreas que, progressivamente, foram ocupadas. Atualmente, observa-se uma dissociação entre capacidade econômica e criação de municípios e “Essa dissociação aponta para a tendência atual de criação de novos municípios como forma de redistribuição de renda e recursos e instrumento de incentivo ao desenvolvimento econômico local” (Lima, 2000: 141).

Ayres (2001) preocupou-se com a criação de municípios no Maranhão. Diferente dos outros trabalhos, o autor associa as emancipações a dois elementos: os *determinantes*, que seriam o sistema de transporte, a produção, o comércio, e os de *influência*, que seriam o crescimento e distribuição populacional, o desenvolvimento econômico e a iniciativa política. Nessa perspectiva, faz um retrospecto histórico (período de 1612-2000) de como surgiam os municípios no Estado do Maranhão, procurando comparar a evolução dos fatores determinantes com a evolução da malha municipal. Dessa comparação o autor conclui que

Os meios de transporte são de importância fundamental na criação de municípios e se caracterizam como principal elemento do processo, no Estado do Maranhão. A eficiência permite maior interação entre regiões e agrupamentos humanos promovendo a integração pelo encurtamento das distâncias e o aquecimento da economia local, tendo como consequência o aumento da população (Ayres, 2001: 188).

Cataia diz que “[...] hoje as fronteiras, além da sua composição horizontal, também possuem um componente vertical que condiciona a sociedade.” (2001: 15). A produção de novos municípios poderia ser explicada pelo componente vertical, que representa forças externas ao lugar. Os agentes econômicos, através da formação desses novos territórios, ampliam a disputa dos lugares para atração de novos investimentos, resultando em maiores possibilidades de escolha para esses agentes. Quanto maior o número de lugares competindo entre si para buscar investimentos, maiores seriam as possibilidades de os atores hegemônicos manipularem o território em seu

proveito. Ressalta, no entanto, que a condição para que exista essa competição entre os lugares é a qualificação do território em seu aspecto técnico, partindo da hipótese que

[...] quanto maior a integração das camadas técnicas (modernizações) que se sobrepõem ao território, maiores são as necessidades de regulação, ou seja, quanto mais espesso é o território em técnica, ciência e informação, maior é a necessidade de regulação política para garantir o funcionamento integrado dessas camadas que o território acolhe (Cataia, 2001: 15).

A possibilidade explicativa sobre a recente onda de criação de municípios teria que levar em conta, portanto, as estratégias dos atores hegemônicos, por um lado, e, por outro, os atributos dos territórios locais.

Caldas (2002) diz que há um grande número de autores que defendem a hipótese de que as emancipações são resultado do repasse de recursos, seja através do FPM ou de outras transferências governamentais. É essa hipótese que Caldas procura desconstruir, já que no seu entendimento os repasses não são determinantes para a criação de municípios. Assim, propõe a verificação, primeiramente, da seguinte hipótese:

[...] a de que o Fundo de Participação dos Municípios é um mecanismo institucional que, em princípio, favorece e estimula a criação de municípios, mas que ainda não é condição suficiente para justificar e explicar este fenômeno (2002: 10).

Para ele, quanto maior a participação percentual da população dos distritos no município, maior a possibilidade de desmembramento dos referidos distritos. Igualmente, quanto menor o distrito, maior é sua possibilidade de desmembramento em decorrência da sua capacidade organizacional (Caldas, 2002).

Para verificar suas hipóteses, o autor identificou os 216 municípios que tinham distritos em 1991, no Estado de São Paulo. No conjunto havia 345 distritos potencialmente aptos a formar novos municípios. No entanto, dos 345 distritos com

possibilidades de desmembramentos, apenas 71 se desmembraram. Comparando o montante do FPM repassado pelo governo federal aos municípios após o desmembramento, o autor constata que todos os municípios, inclusive aqueles não envolvidos em processos de emancipação, sofrem redução do montante correspondente ao repasse, já que o valor total é fixo por estado, que terá que o dividir entre um grupo maior de municípios. Para aqueles municípios que desmembraram parte do seu território, a situação foi bastante heterogênea: alguns passaram a receber mais recursos *per capita*, mesmo tendo o coeficiente do FPM reduzido. Outros mantêm o coeficiente do FPM e o volume *per capita*. Existem municípios que tiveram tanto o coeficiente quanto o volume *per capita* do FPM reduzidos. Ao considerar a área total, ou seja, o município de origem e o município desmembrado, houve um ganho, tanto em termos de coeficiente quanto *per capita* de FPM, em todas as situações.

Esse resultado mostrou que, se existem ganhos para as áreas emancipadas e, em grande parte das vezes, para os municípios-mãe, mesmo havendo perda para o conjunto dos municípios, seria de se esperar um maior número de emancipações. As condições para isso existiam e haveria resultados, em termos de recursos, tanto individuais como coletivos para os grupos locais. Se, mesmo assim, nem todas as áreas potencialmente aptas buscaram emancipar-se, houve “[...] uma certa indicação de que o FPM não constitui necessariamente um estímulo suficiente para ocasionar os desmembramentos” (Caldas, 2002: 77).

Já Motta Junior (2002) ressalta trabalhos que procuram explicar a criação de municípios como reflexo da *descentralização descoordenada* ocorrida no Brasil foi a criação de pequenos municípios, o que ampliou o desequilíbrio fiscal e tributário. A descentralização política teria produzido um arranjo federativo que, por sua vez, impulsionou a criação de municípios. Em consequência, os novos municípios também acarretaram problemas na outra vertente descentralizadora, a de recursos. Assim, embora afirme que a criação de municípios precisa ser discutida no âmbito do pacto federativo, salienta “O fato, porém, é que criar municípios pequenos e pobres tem causado uma série de desequilíbrios fiscais” (Motta Junior, 2002: 55).

Alerta, no entanto, que a análise apenas pelo foco fiscalista reduz a visão do processo. Para ele, os críticos da emancipação municipal não consideram o tamanho e a diversidade regional brasileira, interpretando o território como homogêneo, o que levaria à necessidade de evitar a criação dessas unidades, uma visão cômoda, pois “[...] desoneraria o compromisso dos governos de formularem políticas de articulação e de desenvolvimento dos municípios carentes.” (2002: 111). Por outro lado, a respeito daqueles que defendem a emancipação, sob o argumento de propiciar melhor desenvolvimento e democratização do Estado, diz que “[...] parecem não levar em conta a nossa cultura cívica e as fragilidades de nossas instituições políticas, somente a emancipação não basta para que haja a realização dos ideais democráticos.” (2002: 111).

Propõe compreender a emancipação municipal estudando a criação do Município de Itaoca, desmembrado de Apiaí, no interior de São Paulo, em 1991. Do ponto de vista metodológico, procura verificar quase são os atores envolvidos na emancipação e o papel de cada um no processo. Constatou que a emancipação foi uma ideia externa à localidade, pois os políticos de Itaoca souberam dessa possibilidade pela visita de um deputado ao local. A análise de quem fez o quê e dos trâmites legais de todas as etapas do processo de emancipação permitiu construir uma hierarquia em relação aos interessados. Concluiu que, embora a criação do município só tenha sido possível pela articulação dos atores locais, regionais e estaduais, houve preponderância de um deles: “[...] todas as evidências nos levam a crer que a criação de Itaoca deu-se graças aos interesses de parlamentares do PMDB e seus aliados” (Motta Junior, 2002:106).

Para esse autor, a emancipação desse pequeno distrito, que guarda características comuns com outras centenas de áreas emancipadas, serviria como um caso emblemático do processo que ocorreu em todo o território brasileiro de forma desordenada, o que teria causado mais prejuízos do que benefícios, do ponto de vista dos custos para o país.

Tomio (2002) faz uma ampla revisão bibliográfica, destacando, analisando e criticando os estudos sobre a criação de municípios existentes no Brasil.

Após fazer as críticas, afirma que sua pesquisa não procura os efeitos da emancipação, mas a identificação e descrição “[...] dos mecanismos que determinaram a dinâmica geral e a variação estadual no processo de emancipação municipal posterior à Constituição de 1988.” (2002: 03). Para isso identifica os atores e analisa suas estratégias nos processos decisórios, associando-as aos mecanismos institucionais existentes, e mostra como esse conjunto se relaciona com a criação de municípios. Como resultado, evidencia que a nova institucionalidade democrática brasileira criou condições favoráveis às decisões políticas que apoiavam a criação de novos municípios. O contexto institucional consolidou fatores como estímulos fiscais, descentralização política da regulamentação, “[...] a centralização do processo decisório no parlamento estadual e o caráter popular da lei de criação de município, que restringiu a capacidade de controle do executivo estadual sobre o processo decisório” (Tomio, 2002: 226).

Tais fatores, no entanto, explicariam o processo geral, mas não porque houve variação do fenômeno entre os estados brasileiros. Para compreender isso, o autor faz um estudo utilizando os estados federados como unidades de comparação. Como variáveis explicativas, identifica os mecanismos institucionais estaduais, suas alterações à medida que ocorria o fenômeno, os estímulos dos atores políticos envolvidos no processo e como se estruturou a interação entre o Executivo e o Legislativo dos estados. Pela comparação dessas variáveis foi possível ver como se configuraram as decisões políticas estaduais, dando especificidade a cada unidade federada.

O trabalho de Siqueira (2003) argumenta que o processo de criação de municípios envolve três dimensões: a demográfica, a econômica e a político-institucional. Sua pesquisa procura diferenciar o processo recente de criação de municípios daquele ocorrido historicamente. Segundo a autora, à medida que o território brasileiro ia sendo progressivamente ocupado, estabelecia-se sobre ele uma dinâmica populacional e econômica que levava à criação de municípios. Mostra, entretanto, que no período recente há uma mudança dessa lógica, pois os novos municípios não seguem mais o padrão de ocupação, mas surgem em regiões

já consolidadas e nas áreas de menor dinâmica econômica e populacional. Isso demonstraria, para ela, que a dimensão institucional do fenômeno é mais relevante atualmente.

Banfanti e Guimarães (2004) enfocam a criação de municípios dentro do contexto da expansão territorial, especificamente do Estado do Mato Grosso. Para isso resgatam as fases de ocupação do território mato-grossense, desde a descoberta do ouro e a fundação de Cuiabá até as políticas de integração nacional do século XX, a exemplo da Marcha para o Oeste e suas influências na criação de infraestruturas e expansão da ocupação do território daquele estado. A expansão da ocupação, com a consequente criação de infraestrutura e povoamento do território, teria originado, a partir da década de 1970, muitos novos municípios, que surgem, segundo os autores,

Como desdobramentos do processo de expansão [...]. Entre 1980 e 1996 ocorreu um intenso processo de desmembramentos 76 novos municípios foram criados. Em 1980 Mato Grosso possuía apenas 55 municípios, em 1996 120 municípios e 1997 126 municípios e, em 2003 139 municípios (Banfanti e Guimarrães, 2004: 03).

A explicação, portanto, para a emancipação municipal estaria associada aos processos de expansão da ocupação e uso do território. Esse estudo é corroborado por Rivera e Motta Pinto (2004), que, ao pesquisar sobre a formação territorial do Mato Grosso, procuram mostrar que a atual configuração do Estado está associada a três dinâmicas: o processo histórico de expansão/ocupação, o processo de fixação populacional e o processo de fragmentação territorial. Esses três processos, relacionados, permitiriam entender como se construiu o espaço mato-grossense.

A pesquisa de Alves objetivou conhecer o contexto institucional que permitiu a criação de municípios no Estado do Paraná, entre 1988 e 1996, tendo como referência teórico-metodológica o trabalho desenvolvido por Tomio (2002), cujo pressuposto é que as instituições, ao estabelecerem regras, procedimentos e normas, tendem a limitar o comportamento dos atores, alterando os resultados de processos, mas “[...] consideramos que, quanto

mais favorável for a inclinação dos atores em prol das emancipações municipais, nesse ambiente institucional favorável, maior será a frequência do surgimento de novos municípios.” (Alves, 2006: 16).

3. As consequências das emancipações

Para Gomes e Mac Dowell (2000), a descentralização política em favor dos municípios gerou um sistema denominado por eles de *federalismo municipal*, que é a distribuição de poder, prerrogativas e recursos da União em favor dos municípios, trazendo, como consequência, a intensa proliferação dos pequenos e micromunicípios.

Na verdade, como pode ser estimada a partir de dados publicados pelo IBGE, de 1940 a 1997, a proporção de municípios com até 20 mil habitantes existentes no Brasil saltou de 54,5% para 74,8%. O crescimento foi ainda mais espetacular na classe dos micromunicípios, considerados isoladamente: seu número passou de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros. Fica, portanto, evidente que criar municípios tem significado, no Brasil, antes de tudo, multiplicar o número de pequenos municípios e, ainda mais, dos micromunicípios (Gomes; Mac Dowell, 2000: 10).

Essas características da malha municipal brasileira fizeram com que os autores criticassem o processo emancipatório e os argumentos de seus defensores, qualificados como “[...] defesa ingênua do federalismo municipal” (Gomes; Mac Dowell, 2000: 25). Ainda, pautados na tese de que os pequenos municípios só sobrevivem por repasses oriundos da União, argumentam que a emancipação beneficia uma pequena parte da população em detrimento da maioria, além de aumentar os gastos administrativos governamentais.

Demonstram, também, que os pequenos municípios têm maior receita por habitante que todos os demais, gastam maior parcela da receita

com o Legislativo do que os estados, a União e os maiores municípios. Assim, a emancipação induziria a transferência de renda, dos grandes para os pequenos municípios, e dos setores produtivos para os improdutivos. Isso, para eles, diminui, no conjunto, os investimentos econômicos e sociais e compromete o próprio processo de desenvolvimento. Dessa forma, segundo os autores, as regiões mais produtoras e os municípios mais populosos são prejudicados, pois transferem parte de sua renda para outros locais.

Fleury (2003: 61) buscou relacionar emancipações e desenvolvimento econômico-social dos municípios mineiros criados a partir do ano de 1995. Para isso selecionou os indicadores de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos cinco piores e dos cinco melhores municípios novos, comparando-os com o conjunto dos municípios mineiros e com a média do IDHM brasileira. Da comparação do IDHM, o autor conclui que:

- O maior crescimento do indicador foi no grupo dos municípios emancipados, quando comparado com o Brasil e com Minas Gerais;
- No grupo dos municípios emancipados, o maior crescimento foi justamente naqueles municípios considerados os cinco piores. O menor crescimento foi naqueles considerados os cinco melhores. Essa diferença no avanço do IDHM, segundo o autor, deve-se ao fato que, quanto pior a posição inicial do índice, mais rápido é o resultado do incremento. Já, quanto maior a posição inicial do índice, mais lento é seu crescimento, pela dificuldade de agregação de melhorias a situações já mais favoráveis.

Pinto (2003) estuda o caso do município recém emancipado de Córrego Fundo (MG), com o objetivo de “[...] conhecer sua realidade e analisar a viabilidade econômica, política e social de sua emancipação político-administrativa, no que diz respeito à satisfação das necessidades básicas de sua população: saúde, educação, infraestrutura urbana” (Pinto, 2003: 05). Procura, através de entrevistas com a população e com autoridades municipais, informações referentes às condições da localidade antes e após a emancipação. As entrevistas com a população, embora com o

universo de amostragem bastante reduzido, mostraram que houve percepção positiva em relação a melhorias nos serviços sociais, embora, parte dos entrevistados citou que não teve todos os anseios realizados.

O estudo de caso conclui que, do ponto de vista local, a emancipação é um processo viável, especialmente pelo acesso a serviços básicos e criação de uma nova dinâmica econômica. Há também maior participação política da população, que passa a ter mais interesse, pois a eleição é realizada com pessoas da localidade. Essas constatações levaram o autor a refletir sobre o município e sua função política. Para ele, a base do processo de criação de municípios está na democracia e na legitimidade dos movimentos populares, que demandam por melhores serviços públicos e inserção política na sociedade.

Fávero (2004) objetivou avaliar se a emancipação de municípios é benéfica ou não para o desenvolvimento econômico e social das populações. Para tanto estudou um grupo de nove municípios recém-emancipados, na região administrativa de Campinas – Estado de São Paulo. Do ponto de vista metodológico, comparou o IDHM, o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e dados financeiros existentes antes da criação dos municípios com aqueles existentes após uma década da emancipação.

Primeiramente, as áreas emancipadas foram comparadas com a média (dos indicadores) do Brasil. Em seguida, a área emancipada foi comparada com o Estado de São Paulo. Depois, a área emancipada foi comparada com o Município de Campinas (sede regional). Por último, comparou os dados da área emancipada com os dados do município-mãe. Da análise comparativa, o autor afirma que

[...] podemos assegurar de fato que os municípios que deram origem a outros não perderam a capacidade de investimento e consequentemente crescimento e desenvolvimento, e os municípios originados a partir de suas emancipações apresentaram evolução muito significativa em seus indicadores de crescimento em todos os parâmetros analisados (Fávero, 2004: 217).

O resultado da pesquisa mostrou que a criação de municípios é, portanto, benéfica às localidades. Conclusão semelhante foi encontrada por Scussel (1996), que, ao estudar a oferta de serviços em 12 municípios emancipados no Rio Grande do Sul no ano de 1992, mostrou que houve uma variação positiva nos núcleos urbanos transformados em cidades. Para ela,

Não se espere, pois, que o advento dessas melhorias – novas escolas, postos de saúde mais próximos, ruas sem poeira, água encanada – possa ser desprezado por essas populações, sob o argumento de que se constituem paliativos, e que aspectos estruturais nas relações que regem a sociedade da qual fazem parte seguem tão imutáveis e perversas quantos antes (1996: 185).

Bezerra (2006) diz que na Paraíba muitos municípios foram criados usando o discurso que as municipalidades constituiriam espaços onde a relação entre autoridades e cidadãos é mais próxima e a participação na vida pública pode ser mais efetiva. A emancipação representaria, assim, uma oportunidade de aprimorar a própria democracia. Entretanto, é importante situar o discurso referido pela autora como *discurso oficial*, pois, embora esse tipo de argumentação tenha sido encontrado em autoridades de todos os níveis e nos diferentes poderes, ele nunca foi consenso, não sendo, portanto, um discurso oficial, especialmente no que se refere ao Poder Central. Esse era um discurso dos atores favoráveis à criação de municípios. A relação entre democracia e descentralização também é questionada por Bezerra:

Apontamos, pois, o fato de que esse arranjo está relacionado ao fenômeno emancipacionista aqui verificado, através da criação de territórios, onde, em tese, a democracia brasileira pode vir a ser especializada, através de um envolvimento da população local com o poder público, a partir de canais de participação, como os conselhos municipais. Assim, passamos à seção seguinte, na qual perguntamos: as políticas descentralizadoras são vetores de democratização? (2006: 49).

Empiricamente, fez um estudo de caso de dois municípios novos - Capim e Sobrado. A realidade material do município, descrita pela autora como bastante acanhada, pela ausência de estruturas públicas e privadas, havia sido questionada: “[...] Como conceber a criação de um município sob uma realidade material tão acanhada, tão precária?” (Bezerra, 2006: 109). Analisando a paisagem urbana após 8 anos de criação, ela diz que:

[...] verificamos, nos últimos anos, um ritmo mais ‘acelerado’ de mudanças, expresso em novas construções residenciais; no crescimento, ainda que limitado, do comércio local; na reforma de escolas; no ajardinamento de praças e canteiros; na ampliação dos serviços de eletrificação; na abertura de novas ruas. Em Capim, a Prefeitura está instalada em uma nova sede; em Sobrado, foi inaugurada a nova sede da Câmara de Vereadores. [...] Também nesse município, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) ganhou novas instalações [...] Esse órgão, segundo a funcionária responsável, atende cerca de 80 crianças, com atividades de acompanhamento extra-classe, realizadas no horário oposto ao turno escolar (2006: 111-112).

Ao pesquisar a aplicação dos recursos municipais, a autora constatou que as políticas sociais, especialmente saúde e educação, ocupam o primeiro lugar nos investimentos municipais. Depois aparecem as políticas de gestão municipal (salários, câmara, administração) e, em terceiro, políticas como incentivo à agricultura, habitação e urbanismo. Assim conclui:

Sabemos, portanto, que a criação de territórios municipais está impregnada por uma lógica de produção de novos espaços de poder, através de uma máquina burocrática que envolve a criação de novas prefeituras e câmaras municipais. Entretanto, para além desta denúncia, não devemos deixar de assinalar que a vida nas localidades distritais encerra necessidades que a emancipação veio a minimizar, minorando as desigualdades sócio-espaciais. Falamos das políticas de investimentos em serviços

sociais e infra-estruturais, como a abertura de escolas ou a extensão de programas de eletrificação e de pavimentação, na zona urbana e na zona rural (Bezerra, 2006: 156).

Para Wanderley, há uma lacuna nos estudos sobre emancipações municipais, pois “[...] até o presente momento, nenhum esforço sistemático foi feito no cálculo dos benefícios sociais e líquidos que tais emancipações permitiram, seja nos municípios recém-criados, seja nos remanescentes.” (2007: 1). Desse modo, o autor propõe-se, utilizando métodos estatísticos matemáticos, a verificar se as emancipações, no Estado de Minas Gerais, geraram resultados positivos (ou negativos), o que permitiria inferir se a restrição às emancipações, em vigor, é benéfica para a população.

Do *Atlas de desenvolvimento humano*, publicado pela Fundação João Pinheiro (MG) e pelo IPEA – Instituto de Planejamento e Economia Aplicada, o autor extraiu dados municipais que possibilitaram identificar séries comparáveis geograficamente, entre os anos de 1991 e 2000, sobre:

- Os anos médios de estudo da população;
- A taxa de analfabetismo existente;
- A proporção de crianças de cinco e seis anos na escola;
- A proporção de adolescentes com filhos;
- A taxa de indigência dos municípios.

Esses dados, dos novos municípios e dos municípios de origem foram comparados entre si e com o total de municípios mineiros. O resultado da comparação mostrou que:

- A variável anos médios de estudo da população identificou uma taxa de crescimento 9% maior nos municípios novos que nos demais municípios. Nos municípios de origem essa taxa cresceu 2,7% menos que nos demais;
- A taxa de analfabetismo apresentou uma queda de 1,7% maior nos novos municípios que nos demais;
- Os novos municípios apresentaram proporção de 2,8% maior de crianças de cinco e seis anos frequentando a escola;
- Os novos municípios apresentaram proporção de 1,3% maior no total de

adolescentes, de 15 a 16 anos, com filhos;

- Os novos municípios apresentaram uma taxa da população indigente de 9% acima dos demais municípios.

Os três primeiros resultados o autor apresentou como aspectos positivos relacionados à emancipação, enquanto os dois últimos foram apresentados como aspectos negativos. No aspecto geral, as variáveis demonstraram “[...] resultado bastante robusto de melhoria das condições sociais locais nos municípios emancipados. Ao mesmo tempo, observa-se que os municípios de origem não sofrem nenhum efeito estatisticamente significativo”. (Wanderley, 2007: 07).

4. Considerações finais: análise prospectiva sobre a criação de municípios

As causas apontadas pelos autores como causa da criação de municípios foram listadas e agrupadas segundo sua semelhança. Isso resultou numa listagem de motivações que levam à emancipação:

- A ausência de serviços públicos nos distritos aparece como motivação em duas pesquisas;
- A extensão territorial do município de origem aparece como motivação em duas pesquisas;
- O desenvolvimento ou a forte atividade econômica local aparece como motivação em quatro pesquisas;
- O acesso ao FPM e seus benefícios políticos, e o controle de recursos e poder aparece como motivação em duas pesquisas;
- A perspectiva de não aumento da carga tributária local aparece como motivação em uma pesquisa;
- A situação econômica negativa ou de pobreza local aparece como motivação em quatro pesquisas;
- A formação de áreas de influência política, ou obtenção de representatividade política aparece como motivação em quatro pesquisas;
- A estratégia de redistribuição de

renda e o fortalecimento de políticas descentralizadoras aparecem como motivação em duas pesquisas;

- A estratégia de desenvolvimento local aparece como motivação em duas pesquisas;
- Fatores ligados à demografia aparecem como motivação em quatro pesquisas;
- A presença de infraestruturas - sistemas de circulação - aparece como motivação em uma pesquisa;
- A manipulação do território por elites ou atores hegemônicos aparece como motivação em duas pesquisas;
- O resultado da interação e do interesse de atores e instituições políticas aparece como motivação em duas pesquisas;
- A criação de municípios como dinâmica de fronteira de expansão aparece como motivação em duas pesquisas.

Como se nota, a criação de municípios é explicada por fatores que vão desde a extensão territorial - um atributo puramente físico-territorial - até fatores como a descentralização, ou seja, questões políticas que resultam de certa compreensão da organização do próprio Estado.

Outros extremos também são observados: ora os municípios se emancipam porque apresentam elevado desenvolvimento econômico, ora se emancipam porque não apresentam desenvolvimento econômico ou são lugares pobres.

A emancipação aparece também como resultado da política dos estados federados, como resultado da manipulação do território por forças hegemônicas e ainda como resultado dos interesses políticos locais.

Em muitos casos, a emancipação ocorre porque há crescimento da população e ora os municípios se emancipam porque são localidades pequenas. Há, igualmente, as motivações de ordem financeira, relacionadas sobretudo ao repasse do FPM, como também há motivações que denotam a ausência dos serviços básicos prestados pelo Estado.

As consequências constatadas por cada autor foram listadas e agrupadas segundo sua semelhança. Isso resultou na seguinte listagem de consequências das emancipações:

- O desvio de recursos do setor produtivo para manutenção de novas máquinas de governo, com redução orçamentária ao conjunto dos municípios aparece como consequência em uma pesquisa;
- Melhorias significativas nos índices sociais dos municípios novos;
- A aproximação das autoridades ao cotidiano social local com ampliação/maior incentivo à participação política;
- Que há uma correspondência entre os discursos políticos pela emancipação e os resultados;
- A criação do sentimento de territorialidade na população local.

Como se nota, as consequências da criação de municípios apontam para duas direções. Por um lado, a criação de novas máquinas públicas e os recursos necessários para mantê-la são tidos como um aspecto negativo do fenômeno, pois no conjunto todos perdem. Por outro lado, com maior ou menor intensidade, todas as pesquisas que se debruçaram sobre os efeitos locais, ou seja, nos lugares que sofreram processos de emancipações, constataram que tais efeitos são positivos, sob diversos aspectos.

Desse modo se configura uma situação paradoxal. Do ponto de vista coletivo, parece ser prejudicial, mas, do ponto de vista particular, parece ser bastante benéfico. Contata-se também que os locais emancipados tendem a suprir deficiências de duas ordens. Primeiro, a aplicação dos recursos públicos resulta numa reestruturação da vida local, em termos de acesso a direitos fundamentais, como saúde e educação. Segundo, é fato que o território proporciona ao local, e não fora dele, a existência da comunidade política, criando melhores condições de participação e articulação com outros grupos/esferas políticas. Nesse aspecto, a consequência da criação de municípios é, portanto, dar sentido à própria razão da existência do território, ou seja, a definição de um espaço sobre o qual se assenta e se organiza uma comunidade política que usa esse espaço como instrumento de particularização diante do conjunto, possibilitando a ela construir as relações que podem permitir melhores possibilidades de existência.

O Brasil tem um modelo federativo baseado em

três níveis de governo e, embora o terceiro nível, o município, tenha passado por inúmeras alterações da sua função, permaneceu historicamente uma rígida organização política, que impõe os municípios como única forma de governo local, independentemente das características sociais, populacionais ou econômicas. Para Caldas, “[...] talvez fosse o momento de um esforço maior para qualificar e caracterizar este ente genérico chamado município” (2002: 91).

A questão é paradoxal: de um lado, a diversidade territorial imensa do país e, de outro, uma organização política baseada num único modelo local de governo, de modo que autonomia local torna-se sinônimo de emancipação. A criação de municípios, expressão da dinâmica do território, ocorre, simultaneamente, em lugares com características territoriais distintas e intensidade variada, e a estrutura do pacto federativo, dessa forma, seria a conexão do fenômeno emancipatório, já que a busca pela autonomia significaria emancipação.

Embora se concorde que a estrutura da Federação precise ser repensada, a criação de municípios no Brasil é um fenômeno que precede a própria Federação. Assim, não se pode estabelecer uma relação direta entre o ordenamento jurídico e as emancipações, mas admite-se que a forma estrutural da Federação pode ser um condicionante para a criação de municípios. A criação de unidades políticas, independentemente da escala de compartimentação, é um fenômeno inerente à história social. As partições são um elemento central do estabelecimento da vida comunitária, que requer a divisão territorial como forma de organização política, pois desse modo é possível estruturar e organizar as relações internas dos grupos, ao mesmo tempo que se permite o reconhecimento, pelo outro, da existência política dessa comunidade. Desse modo, tanto do ponto de vista interno como externo, o território expressa a possibilidade da organização política, o que proporciona certo nível de autonomia ao grupo e a inserção no sistema de relações interestaduais. O espaço é dividido porque o reconhecimento de uma comunidade política decorre do reconhecimento da jurisdição dessa comunidade sobre uma porção do espaço e isso estabelece uma identidade política diante do conjunto.

Existem atualmente no Brasil, aproximadamente 4.500 distritos com suas respectivas vilas, além das localidades não reconhecidas como distritos. Conclui-se assim que, para além de causas e consequências da criação de municípios, qualquer discussão futura sobre emancipação terá que se amparar na análise e na discussão sobre o papel dessas localidades e dos pequenos municípios dentro da Federação brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, A. C. (2006). *O contexto institucional e a relação entre Executivo e Legislativo na criação de municípios no Paraná, 1988-1996*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.
- AYRES, É. O. J. (2001). *Processo e política atual de desmembramento municipal no Maranhão*. Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- BANFANTI, G.; GUIMARÃES, R. V. (2004). O processo de criação de novos municípios no Mato Grosso. *Anais do II Encontro de Geografia do Mato Grosso*. Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.
- BEZERRA, J. da S. (2006). *O território como um trunfo: um estudo sobre a criação de municípios na Paraíba (anos 90)*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil.
- BREMAEKER, F. E. J. (1992). Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. *Série Estudos Especiais*, nº 04, IBAM, Rio de Janeiro.
- CALDAS, E. L. (2002). *O processo de criação de municípios no Estado de São Paulo entre 1991 e 1996: uma abordagem institucionalista*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
- CATAIA, M. A. (2001) *Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro*. Tese de Doutorado em Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- CIGOLINI, A. A. (1999). *A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.
- FAVERO, E. (2004). *Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais*. Tese de Doutorado em Engenharia Urbana, Departamento de Engenharia de Construção Civil. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. (2000). Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. *Texto para discussão*, nº 706, IPEA, Brasília.
- LIMA, M. H. P. (2000). *O processo de emancipação municipal no Estado do Espírito Santo*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- MELLO, D. L. de (1992). A multiplicação de municípios no Brasil. *Revista de Administração Municipal*, vol. 39, nº 203, IBAM, Rio de Janeiro. pp. 23-28.
- MOTTA JUNIOR, V. da. (2002). *A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política: o caso de Itaoca-SP*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, Brasil.
- NORONHA, R. (1997). *Emancipação municipal: implicações espaciais da divisão político-administrativa do território fluminense*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.
- PINTO, G. J. (2003). *Do sonho à realidade: Córrego Fundo-MG: fragmentação territorial e criação de municípios de pequeno porte*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, Brasil.
- RIVERA, M. S. P.; MOTTA PINTO, G. F. P. (2004). Mato Grosso: conformação territorial. *Anais do II Encontro de Geografia do Mato Grosso*. Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá.
- SHIKIDA, C. D. (1998). *A economia política da emancipação de municípios em Minas Gerais*. Brasília: ESAF.
- SIQUEIRA, C. G. (2003). *Emancipação municipal pós Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.
- TOMIO, R. de L. C. (2002). *Instituições, processo decisório e relações Executivo-Legislativo nos Estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.
- WANDERLEY, C. B. (2007) *Emancipações municipais em Minas Gerais: estimativas e seus impactos sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.