

## MUNICÍPIO, DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO GOVERNO

**Georges José Pinto**

Mestrando em Geografia pela UFU  
georgesjose@aol.com

**ABSTRACT** - *The aim of this article is to contribute for better understanding Brazilian little municipal districts, detaching its history, creation and difficulties to construct its geographic space.*

*Key words: municipal districts, emancipation, territory.*

### INTRODUÇÃO

Uma das características que marcam alguns integrantes do reino animal é a delimitação e apropriação de um território. Esse território passa a constituir o seu pedaço do mundo que, depois de demarcado, é defendido instintivamente, pois dali retira o seu alimento bem como encontra o seu abrigo. Tal comportamento pode ser claramente percebido em diversas espécies de felinos, entre outros.

No entanto, o animal homem não foge à regra. O desejo de exercer o domínio sobre um espaço definido está presente em toda e qualquer pessoa. Fato este que se faz perceber desde os primórdios da existência humana, quando iniciou a transição do nomadismo, quando não tinha moradia fixa, vivendo à procura de

regiões que pudessem lhe oferecer condições satisfatórias de alimentação – para o sedentarismo, quando passa a fixar-se em um determinado território, onde cultiva seus alimentos e constrói sua moradia.

Passados milhares de anos, percebe-se que essa situação não se alterou, o comportamento territorialista continua sendo uma característica humana, que se expressa em diversas dimensões: sua família, seu bairro, sua cidade, seu estado, seu país. Isto faz do homem uma espécie cooperativa mas também competitiva, ou seja, através do território o homem “limita geograficamente o seu domínio” (MORRIS, 1978: 126). Em outras palavras, “o domínio é partilhado espacialmente e todos nós temos algum” (MORRIS, 1978:126). É ainda neste sentido

que RAFESTIN (1993: 144) coloca que “o território é a prisão que os homens constroem para si”.

O território é, em suma, um espaço apropriado, que passa a ser defendido, produzido, modificado, transformado, trabalhado, balizado. É o local onde as sociedades humanas desenvolvem as atividades que visam a sua sobrevivência e manifestam a sua cultura, onde produzem riquezas e conhecimentos bem como cultivam relações de amor e ódio, paz e guerras, sofrimentos e esperanças.

Milhares de anos já se passaram mas a essência territorialista do ser humano permanece a mesma. Conforme o pensamento de Morris, as primeiras tribos sedentárias expandiram-se em supertribos agricultoras e, finalmente, em nações industriais. A base doméstica se transformou na grande capital, a primitiva pintura de guerra transformou-se em bandeiras, os cantos de guerras se transformaram em hinos nacionais. Contudo, o patriotismo não basta.

*“O antigo caçador tribal que espreita de dentro de cada cidadão se acha insatisfeito com o fato de ser membro de um tão vasto conglomerado de indivíduos, a maioria dos quais totalmente desconhecidos para ele pessoalmente... É difícil ter a sensação de*

*pertencer a uma tribo de cinquenta milhões ou mais.”(MORRIS: 1978, 127)*

A resposta então é a organização em tribos menores. E, nesse caso, os melhores exemplos são os municípios.

### **Cidade: a Tribo Menor**

O que é cidade? São muitas as definições que se propõem a dar uma resposta a esta questão. PRETECEILLE (1996:15) apresenta a cidade como “o lugar da invenção da política... lugar de concentração mais forte de população... o lugar do exercício e da concentração do poder político”. FERREIRA (1988:114) conceitua cidade como o “complexo demográfico formado por importante concentração populacional, dada a atividade de caráter mercantil, industrial e cultural”. BORJA (1996:85) entende a cidade “não só como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico e simbólico que se transforma em um campo de resposta possíveis aos desafios econômicos, políticos e culturais de nossa época”. ROLNIK (1995) mostra a cidade como “um ímã, um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens” e, ainda, como um “centro e expressão de domínio sobre um território, sede do poder e da

administração, lugar da produção de mitos e símbolos”.

Retornamos pois ao início de nossa discussão: a cidade é um território ocupado e demarcado, sobre a qual um grupo humano constrói a sua tribo menor e faz dali o seu local permanente de moradia e de trabalho, onde produz os insumos necessários à sua sobrevivência, mantém viva a sua cultura, exercita os direitos de cidadão, o que tem direito à cidade, e o de cidadão, que vive na cidade.

São muitas também as funções desempenhadas atualmente pelas cidades. Algumas são criações de caráter religioso ou vivem em função disso, como Aparecida (Brasil), que se mantém através da fé católica em Nossa Senhora Aparecida ou Salt Lake City (Estados Unidos) fundada em 1847 pelos mórmons (HARDOEL, 1990:103). Diversas cidades são fundadas com a finalidade de servir de capital administrativa, como Brasília (Brasil), Ottawa (Canadá), Ankara (Turquia), Camberra (Austrália), dentre outras. Muitas cidades são criadas em função de vias de comunicação como portos, Cingapura e Melbourne (Austrália), ou caminhos de ferro, Chicago (Estados Unidos). Cidades como Ouro Preto, Tiradentes e Mariana (ambas no Brasil) são símbolos e significados vivos de um passado.

Hoje, devido a um mundo economicamente globalizado, muitas cidades exercem a função de centros mundiais ou regionais, como Nova York (Estados Unidos), Paris (França), Londres (Reino Unido), Tóquio (Japão) ou São Paulo (Brasil). Cidades estas que convivem ao lado de pequenos núcleos urbanos, que acabam por constituir a grande maioria das cidades brasileiras onde, conforme esclarece VAINER (2000:101), “os cidadãos investidos de cidadania politizam o cotidiano e quotidianizam a política”. No entanto, seja qual for o papel desempenhado pela cidade, o importante é que ela represente o local de interação e inter-relação entre o que VAINER (2000:101) chama de city, “cidade como espaço e objeto e sujeito de negócios” e a polis, “cidade como espaço do encontro e confronto entre cidadãos”.

Contudo, a cidade acha-se legalmente inserida em um contexto maior: o município. O município é, segundo FERREIRA (1988:348) “a circunscrição administrativa autônoma do estado”, sendo que este é formado pelo seu distrito-sede, a cidade propriamente dita, e pelos distritos ou zona rural que se encontram ao seu entorno, com características de ente federado e órgão gestor do governo local.

## **Município: da Gênese à Constituição de 1988**

A introdução do município no Brasil foi feita pela Corte Portuguesa, no início do período colonial, quando em 1532 foi fundada no litoral paulista a Vila de São Vicente, atual São Vicente, o município mais antigo do país. Logo que iniciou a colonização do território brasileiro a Coroa Portuguesa implantou o sistema de Capitânicas Hereditárias, grandes porções de terras doadas a donatários, já utilizado por Portugal nas colônias do Atlântico. Os donatários tinham uma série de deveres e direitos para com a sua capitania, em relação à Coroa Portuguesa, visando a ocupação e o desenvolvimento do seu quinhão de terras. Entre os direitos, estava a autorização para que o donatário fundasse vilas. E, assim, Martim Afonso de Souza fundou, na Capitania de São Vicente, a vila com o mesmo nome, sendo este modelo municipal o mesmo adotado em Portugal, “com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais” (IBAM: 2000).

Durante todo o período imperial e republicano o município brasileiro passou por diversas alterações em sua estrutura e autonomia, em virtude das muitas constituições promulgadas.

BREMAEKER (1996:120), contudo, consegue sintetizar a continuidade do sistema municipalista no Brasil ao afirmar que a existência do município “representava a presença do governo no interior”. E o que isso significa? Por ser a única unidade de Governo Local o Município constitui-se na base para a descentralização política e administrativa. É, também, um dos pilares sobre os quais a democracia se sustenta, pois concede às comunidades locais o direito de decidir sobre os assuntos de seu interesse. Assim sendo, num país com as dimensões territoriais do Brasil, a existência do município é fundamental para a garantia do exercício da cidadania.

### **Gênese**

O artigo 87 da Constituição do Estado de Alagoas define o município como sendo “a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura” (IBAM: 2000).

É pois, nessa tribo menor, nessa instância espacial local que se desenvolvem todas as ações produtivas, culturais e sociais do ser humano, enquanto pessoa autônoma, enquanto cidadão e enquanto parte integrante da sociedade.

A gênese do município brasileiro, como unidade político-administrativa, encontra-se localizada no Império Romano, que o adotou nos territórios conquistados, como na Península Ibérica (região onde atualmente se acham localizados Portugal e Espanha) e foi instituído no Brasil pela Coroa Portuguesa, ainda no período colonial.

O Império Romano, através do uso da força armada de seus exércitos, conquistou o mundo de então, quando em seu apogeu no século II de nossa era, expandiu seu vasto território ocupando quase a totalidade do continente europeu, a região do norte africano e terras do Oriente Médio, no continente asiático. No entanto, para manter o controle sobre as áreas conquistadas e sobre os povos vencidos, trocava a fidelidade e obediência à Roma por alguns privilégios, como o direito à eleição dos governantes de suas cidades.

A administração dessas cidades era exercida por um Colegiado de Magistrados e a legislação local provinha de um Conselho Municipal, composto por cidadãos escolhidos periodicamente, que possuía funções semelhantes às do Senado Romano, ao qual estavam sujeitas.

Durante o período imperial de Júlio César este modelo de administração foi adotado em todo o Império Romano, estando aí incluído o

território de Portugal. Contudo, com o enfraquecimento e posterior queda do Império Romano, devido às intensas perdas territoriais para os povos bárbaros, várias alterações e características próprias foram sendo incorporadas à lei municipal pelos novos dominadores como os visigodos e os árabes. Dentre as modificações pode-se destacar:

*“... substituição do Conselho de Magistrados pelo Colégio dos Homens Livres... pagamento de tributos pelos munícipes e criação dos cargos de alcaide (oficial de justiça), de alvazil (vereador) e de almotacé (inspetor de pesos e medidas, encarregado de taxar mercadorias)” (IBAM: 2000).*

Essas localidades eram originalmente denominadas “municipium”. CIGOLINI (2000), acerca do municipium, esclarece que “o nome município, designativo de uma categoria de cidade de tipo romano acabou designando qualquer cidade dotada de constituição municipal”.

### **O Município no Brasil-Colônia e no Império**

O modelo municipal adotado no Brasil foi o modelo lusitano. Assim, o município brasileiro no período colonial era governado por: um presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacés, um escrivão, um Juiz de Fora vitalício e dois Juizes Comuns, eleitos com os vereadores (IBAM:2000).

Através das Câmaras Municipais e, recebendo o apoio da Igreja, o município brasileiro sempre buscou sua autonomia em relação à metrópole, embora permanecesse subjugado ao poder central dos donatários. Tiveram, ainda, participação no movimento em prol da Independência.

Contudo, durante o período imperial e, tendo como base a legislação da França Napoleônica, as Câmaras Municipais perderam as funções políticas e financeiras, passando os municípios a serem tutelados pelo governo central do Império.

### **O Município na República Velha**

O período da República Velha foi marcado pelo total descaso em relação ao Município. Tanto é verdade que a primeira Constituição republicana de 1891 só dedica ao assunto o artigo 68, que diz:

*“Os Estados organizar-se-ão de forma a que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo que diga respeito ao seu peculiar interesse” (IBAM:2000).*

Assim, sem definições concretas e precisas, o município ficou sujeito aos interesses dos Estados e, em especial, aos interesses do Coronelismo Estadual, isto é, dos políticos que dominavam a política estadual, que não hesitavam em usar os municípios em

manobras para vencer eleições e perpetuar suas oligarquias no poder.

### **O Município no Período Vargas e no Estado Novo**

A Assembléia Constituinte convocada por Getúlio Vargas em 1931 culminou com a promulgação da Constituição de 1934. Esta Constituição restabeleceu a Federação e a autonomia municipal; definiu a eletividade de prefeitos e vereadores e criou o sistema de partilha dos tributos entre as três esferas do governo: União, Estados e Municípios.

Um novo revés na história dos municípios no Brasil ocorreu com o caráter ditatorial, o Estado Novo que se caracterizou por um centralismo de poder nunca antes visto. Os Estados passam a ser governados por Interventores Federais, com a incumbência de escolher os Prefeitos Municipais, que acabou por tolher a autonomia municipal.

### **O Município e a Constituição Municipalista de 1946**

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

Tais argumentos se justificam no fato de que a Constituição de 1946 introduz alterações que modificam a feição do município. O

município passa a ser, literalmente e legalmente, uma das três divisões político-administrativas do país, ao lado da União e dos Estados. Os municípios ganham em autonomia ao assegurarem o direito de ter seus prefeitos e vereadores eleitos pelo povo e, ainda, ao manterem a cobrança de impostos, de taxas e de contribuições de melhoria. São regulamentadas, também, as intervenções municipais, até então extremamente livres.

### **O Município nas Constituições de 1967 e 1969**

Embora fossem mantidos nos textos constitucionais as conquistas advindas de 1934, como a unidade político-administrativa e a autonomia administrativa e financeira, a centralização de poderes na União, vivenciadas durante este período, sufocou tais conquistas.

Os municípios sofreram com alguns retrocessos como o fato que as capitais, estâncias hidrominerais, municípios de fronteiras e aqueles considerados como sendo de segurança nacional passaram a ter seus prefeitos nomeados. As funções das Câmaras Municipais foram limitadas, sendo muitas delas absorvidas pelo Poder Executivo.

Em suma, durante todo o período em que o país viveu sob o Regime da Ditadura Militar, os municípios se viram alijados de

sua autonomia e de seus direitos constitucionais.

### **A Constituição de 1988 e o Município como Ente Federado**

Concretiza-se através da Constituição de 1988 o sonho da autonomia municipal. Esta Constituição é a primeira a garantir ao município, expressamente, o status de ente da Federação, ao lado da União e dos Estados.

Estabelece, também, de forma clara as competências de cada uma das esferas governamentais integrantes da Federação. Garante, ainda, aos municípios a sua autonomia, ao estipular que estes serão regidos por Lei Orgânica próprias, promulgadas pelas respectivas Câmaras Municipais. Isso significa que, em se tratando de assuntos de competência exclusiva, o município não fica subordinado às autoridades federal ou estadual.

A Constituição estabelece ainda os impostos de competência federal, estadual e municipal, bem como a participação dos municípios na arrecadação de tributos de competência federal e estadual. Tal fato garante ao município um volume maior de receitas, o que pode significar um incremento nos investimentos em infra-estrutura básica e em obras que visem a melhoria da qualidade de vida da população envolvida.

## Criação de Municípios

Emancipação político-administrativa é o ato através do qual um distrito torna-se um município, ou seja, deixa de estar subordinado ao município de origem e passa a constituir um novo município, com governo próprio, Prefeito e Vice-Prefeito Municipais, Câmara Municipal, Vereadores, leis próprias, arrecadação de tributos e impostos próprios.

Ao longo dos últimos anos tem sido crescente o aumento do número de municípios no Brasil. Na última década, entre 1991 e 2000, foram criados 1.016 municípios, acrescentando-se uma média de 101 novos municípios a cada ano. Assim, chega-se ao número de 5.507 municípios em agosto de 2000 (IBGE 2000).

O Brasil está organizado na forma de República Federativa, ou seja, é a união indissolúvel dos Estados (vinte e seis), Distrito Federal (um) e Municípios (cinco mil, quinhentos e sete) que o compõem. De acordo com a Constituição Brasileira de 1988, em vigor, estas unidades da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios) são autônomos, ou seja, podem legislar sobre determinados assuntos, arrecadar e aplicar tributos próprios. Esse grau de autonomia dos municípios é muito diferente de uma nação para outra. Os municípios da Argentina, Chile, Suíça, Uruguai e outros países têm menos

autonomia e são muito mais dependentes do poder central do que no Brasil, onde os poderes regional e local (estadual, distrital e municipal) possuem muitas atribuições.

### Quadro 1

Distribuição dos Municípios Instalados,  
Brasil - 1940 a 2000

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

Fonte: IBGE, 2000

Esse intenso processo de divisão político-administrativa pelo qual o Brasil tem passado, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu critérios para a criação de novos municípios, deu origem a centenas de novos municípios, instalados em todas as unidades da Federação (estados).

A emancipação político-administrativa de distritos e a conseqüente criação de novos municípios é, de acordo com a Constituição de 1988, um assunto de competência estadual, ou seja, cada Estado brasileiro tem sua própria lei estadual que regulamenta a

questão, segundo os critérios básicos estabelecidos pela Constituição Federal. Por isso, o número de municípios varia muito de um estado para outro, pois as exigências para a criação de novos municípios também varia muito de um estado para outro.

Tal fato pode ser observado no Quadro 2, que mostra a distribuição dos municípios instalados por Estado. Percebe-se que o Estado que possui o maior número de municípios é Minas Gerais, que conta com 853 municípios.

Contudo, não há simetria entre os municípios brasileiros, que são as unidades políticas do país, há municípios de todos os tipos, eles variam de tamanho (o mais extenso é o Município de Altamira no Pará com 161.445,9 km<sup>2</sup> e o município de menor área é Águas de São Pedro, em São Paulo, com 3,7 km<sup>2</sup>), número de habitantes (de acordo com os dados do censo demográfico de 2000, divulgados pelo IBGE, o município mais populoso é São Paulo com 10.406.166 habitantes e o menos populoso é Borá, com 795 habitantes, ambos no estado de São Paulo), poder econômico (São Paulo e Rio de Janeiro que são os dois grandes centros econômicos do país), cultura e

história (como Ouro Preto e Diamantina em Minas Gerais, São Luís do Maranhão, Olinda em Pernambuco, que são considerados Patrimônios Históricos da Humanidade pela ONU).

## Quadro 2

Distribuição dos Municípios Instalados por Estado Brasileiros, Agosto/2000

Estado	Número de Municípios
Minas Gerais	853
São Paulo	645
Rio Grande do Sul	467
Bahia	415
Paraná	399
Santa Catarina	293
Goiás	242
Paraíba	223
Piauí	221
Maranhão	217
Pernambuco	185
Ceará	184
Rio Grande do Norte	166
Pará	143
Tocantins	139
Mato Grosso	126
Alagoas	101
Rio de Janeiro	91
Espírito Santo	77
Mato Grosso do Sul	77
Sergipe	75
Amazonas	62
Rondônia	52
Acre	22
Amapá	16
Roraima	15
Distrito Federal	01
<b>TOTAL</b>	<b>5.507</b>

Fonte: IBGE, 2000

## **Razões do Processo de Criação de Novos Municípios**

Diante do evidente processo de criação e desmembramento de municípios, torna-se relevante perguntar: por que está ocorrendo este fenômeno?

Pode-se perceber que a explicação para esse fenômeno de divisão do espaço geográfico é constituída por várias razões, que acabam por se sobrepôr umas às outras. Há razões de vários tipos, predominando as de natureza política, econômica e demográfica. As razões de natureza política ocorrem à medida em que crescem os aglomerados populacionais, isto é, há um crescimento da população das cidades e estes aglomerados passam a ter acesso às tecnologias das comunicações e à informação, como melhoria no sistema de captação de sinais de TV aberta ou TV à cabo, telefonia celular, acesso à Internet e assim tornam-se mais exigentes. Desta forma, acaba por surgir uma exigência social, da comunidade, que pressiona pelo desmembramento, na busca de uma melhor qualidade de vida e de um acesso maior às inovações tecnológicas. Do mesmo modo, políticos interessados em alavancar votos em uma determinada região apresentam projetos para a emancipação de distritos e esforçam-se para aprová-los. Com isso, ganham popularidade e conseguem se eleger vereadores, prefeitos ou deputados.

É importante salientar algumas diferenças entre esses dois tópicos. No primeiro, há um movimento que vem “de baixo para cima”, ou seja, a pressão social cria a pressão política, sendo assim muito mais democrático, uma vez que o desejo emana do povo. No segundo, há um movimento que vem “de cima para baixo”, uma vez que a emancipação político-administrativa atende, de forma mais intensa, aos anseios políticos que aos desejos das populações locais.

No que diz respeito às razões de natureza econômica, o município tem como função principal gerir os recursos públicos de forma a atender as demandas sociais da sua população. Os recursos (receitas) e os gastos (despesas) municipais são estipulados pelo Orçamento Municipal, elaborado anualmente pelo Executivo e apreciado pelo Legislativo Municipal. As receitas municipais são formadas pela soma:

✍ Impostos de competência municipal, taxas e contribuições de melhoria (importantes para o financiamento de investimentos na infra-estrutura urbana) cobrados pela Prefeitura Municipal dos moradores, empresas e transações comerciais realizadas no município. Os impostos de competência municipal são: IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, ISS - Imposto Sobre Serviços, ITBI - Imposto

de Transmissão de Bens Imóveis  
Intervivos;

↳ Repasses de recursos - fração dos impostos e convênios - dos Governos Estadual e Federal. As transferências da União (Governo Federal) são: 21% do FPM – Fundo de Participação dos Municípios; 50% do ITR - Imposto Territorial Rural; 70% do Imposto sobre Operações Financeira sobre Ouro; o produto da arrecadação do IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título. As transferências do Governo Estadual são: 50% do IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; 25% do ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; 25% do IPI - Imposto sobre Produtos Importados.

É um montante significativo de recursos que ficam sob a responsabilidade do Governo Municipal, subtende-se Prefeito Municipal, seus assessores e Vereadores Municipais.

Quanto à última questão, ou seja, as razões de natureza demográfica, dizem respeito à criação de capitais para novos estados que forem se formando ou o surgimento de cidades planejadas. Pode-se citar como exemplo a cidade de Palmas, criada para ser a nova capital do estado de Tocantins,

em substituição à Miracema do Tocantins; a criação de novas vilas, que se tornam cidades e assim, mais populosas e sem vizinhos próximos passam a necessitar de maior autonomia. Este é o caso de cidades que nascem na região Amazônica. Também acontece junto a grandes obras, como ao longo de uma grande rodovia ou próximo a uma usina hidrelétrica. Deu origem a muitas cidades na década de 70, quando dos Programas de Colonização da Região Norte do país.

Esses fatores se explicam pela vastidão do território brasileiro, pela existência de grandes vazios humanos em determinadas regiões do país e pelos fluxos migratórios significativos, como pode ser observado no Quadro 3.

Ao utilizar a média de habitantes por governo local pode-se perceber que no Brasil, a média populacional por município atinge 30.795 habitantes, enquanto nos Estados Unidos chega a 2.300 pessoas.

Na França, a média é de 1.500 habitantes por localidade (DIRIGENTES MUNICIPAIS: 1990). Os números apresentados no Quadro 3 mostram que, de modo geral, o território brasileiro é pouco fragmentado em relação à sua população, visto que os índices apresentados pelo Brasil são treze vezes maiores que os

apresentados pelos Estados Unidos e vinte vezes superiores aos apresentados pela França.

### Quadro 3

Média de Habitantes por Unidade de Governo Local, Brasil - 1970 a 2000

Ano	Habitantes	UGL	H/UGL
1970	93.139.037	3.952	23.567
1980	119.002.706	3.991	29.817
1991	146.154.502	4.491	32.543
2000	169.590.693	5.507	30.795

Abreviaturas: UGL - Unidade de Governo Local (Municípios), H/UGL – Habitantes por Unidade de Governo Local

Fonte: IBGE – Censos de 1970, 1980, 1991, 2000.

### Como Criar um Município

A emancipação político-administrativa de distritos, que dá origem a novos municípios, é regulamentada por lei estadual, conforme o disposto no artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988 e alterada pela Emenda Constitucional número 15, de 12 de setembro de 1996:

*“Art. 18 § 4o – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.*

Algumas observações acerca do texto constitucional de 1988 devem ser feitas para possibilitar uma melhor compreensão:

- ✍ Far-se-ão por lei estadual - compete à Assembléia Legislativa de cada Estado, através de lei, determinar os parâmetros mínimos para a emancipação de um distrito. Isso permite que haja diferenças de um estado para outro, das exigências para a criação de um novo município;
- ✍ Dentro do período determinado - as leis estaduais que tratam das emancipações municipais observam tal determinação, uma vez que ainda não há uma lei complementar federal. As leis estaduais evitam a realização de plebiscitos em datas próximas às das eleições municipais e estaduais;
- ✍ Dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos - visto se tratar de uma decisão política, onde o município remanescente tem a perder território, população e arrecadação de tributos, as populações indicadas no texto são aquelas diretamente interessadas na emancipação, ou seja, os moradores do distrito que quer se emancipar, e não a população de todo o município;

✍ Estudos de Viabilidade Municipal - são os requisitos mínimos para a criação de um município, estabelecidos pela lei estadual. Um distrito que quer se emancipar deve mostrar que essa emancipação é viável, ou seja, deve comprovar ter um número mínimo de casas, de prédios para abrigar o futuro governo, postos de saúde, escolas e outras instalações.

Assim, a criação de um município deve ser feita por lei estadual, precedida da consulta popular, através do plebiscito. No estado de Minas Gerais, o processo tem início a partir de uma representação assinada por, no mínimo, 7% (sete por cento) dos eleitores inscritos para a última eleição realizada no município, domiciliados na área territorial a ser emancipada. Essa representação deve ser encaminhada à Assembléia Legislativa, que deverá apreciar toda a documentação. Após a aprovação pelo plenário, a Assembléia Legislativa encaminha ao Tribunal Regional Eleitoral uma solicitação para a realização do plebiscito.

Contudo, antes da realização do plebiscito, faz-se necessário o cumprimento de algumas condições, conforme o determinado pela Lei Complementar número 37, de 18 de janeiro de 1995:

- ✍ Ter um número mínimo de 2.000 (dois mil) eleitores;
- ✍ Ter um núcleo urbano já constituído, com mais de 400 (quatrocentas) moradias;
- ✍ Ter edifícios capazes de sediar o governo municipal e os órgãos de segurança;

Ter escola pública de Ensino Fundamental (antigo 1º. Grau) completo, posto de saúde, cemitério e serviços públicos de comunicação e abastecimento de água e energia elétrica.

Além disso, não é permitido interromper a continuidade territorial do município remanescente (município de origem), ou seja, não pode fragmentar o território do município remanescente ao ponto que um determinado território não mantenha contato com outro e nem a continuidade e unidade histórico - cultural do ambiente urbano, isto é, os novos limites intermunicipais não podem se situar dentro da zona urbana do município remanescente.

A efetiva instalação do município somente ocorrerá com a posse do prefeito, vice-prefeito e vereadores municipais. Até que isso seja feito, o território do município criado será administrado pelo prefeito do município remanescente.

## Como fica o Município Remanescente

As motivações que levam à emancipação municipal foram alvos de estudo de BREMAEKER (1992). Segundo ele:

“Estudo realizado junto aos municípios que haviam passado pelo processo emancipatório dava conta de que os motivos que levavam à sua criação 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.”

Ainda de acordo com BREMAEKER (1992):

*“Levantamentos realizados junto aos Municípios de origem dão conta de que as razões que levavam à emancipação eram: a expectativa de ter serviços públicos adequados, que poderiam ser melhor gerenciados pela comunidade (52,9% dos casos); a vontade de se tornar independente e poder desfrutar das vantagens da autonomia (23,5%); o fato de o Município noto ter entendido que ele era suficientemente desenvolvido (11,8%); a percepção de que se haviam emancipado anteriormente, e a dificuldade de atendimento em razão da grande extensão territorial do Município de origem, ambos os casos com 5,9% das respostas.”*

Após a emancipação político-administrativa de um distrito, o município de origem tende-se a tornar também um novo município, com novos recortes, novo território, nova composição populacional, porém mantendo uma estrutura administrativa antiga e o que é mais grave, direcionada a um Município que já não mais existe.

Segundo NORONHA (1995):

*“É de se supor, ainda, que grande parte da despesa foi mantida, não só referente ao quadro de pessoal, mas referente à manutenção dos serviços e equipamentos públicos, pois, em geral, as áreas emancipadas eram menos servidas do que a sede do Município de origem.”*

Atualmente, os municípios passam por uma série de encargos decorrentes de processos de descentralização e municipalização. Administrar um município não é fácil, porque tem-se de governar enfrentando problemas como a falta de recursos, a vinculação dos mesmos a determinados objetivos (FUNDEF - vinculado à educação, FNAS - vinculado à Assistência Social), política de juros altos, problemas de falta de infra-estrutura (saneamento, calçamento de ruas, etc.), desemprego crescente.

Para o município remanescente e também para o novo município será necessário, acima de tudo, um bom governo, que deve ter o dom de gerir a máquina pública com eficiência, ter uma boa prestação de serviços, fazer investimentos que visem, principalmente, atender a demanda da sociedade.

## Conseqüências da Criação de Novos Municípios

A emancipação político-administrativa de um distrito e a eventual criação de um novo município causa um grande impacto na vida de seus moradores e também no município

remanescente. Pode-se destacar alguns pontos positivos e alguns negativos que explicitam tal fato:

**Pontos Positivos:**

- ✍ Redução nas taxas de migração do campo para a cidade ou de um município para outro, uma vez que o fornecimento de serviços públicos estará cada vez mais interiorizado;
- ✍ O município representa, para a sua população, a presença do governo no interior;
- ✍ Maior satisfação das necessidades básicas da população do novo município, como atendimento médico, acesso à educação;
- ✍ Benefícios e melhorias na infra-estrutura urbana do novo município, como calçamento de ruas, saneamento básico;
- ✍ Proximidade da administração municipal aos problemas do município, possibilitando uma melhor solução dos mesmos.

**Pontos Negativos:**

- ✍ Criação de uma nova Prefeitura Municipal, nova Câmara de Vereadores, nova estrutura administrativa, contratação de funcionários, gerando gastos elevados

que constituem um pesado fardo para o novo município;

- ✍ Necessidade de organizar e treinar o pessoal que irá trabalhar no serviço público, bem como arrecadar recursos no novo município;
- ✍ Construção de um banco de dados eficiente, para identificar os contribuintes do novo município e possibilitar a arrecadação dos tributos de forma eficaz;
- ✍ Definição precisa dos limites entre os municípios, pois fazendeiros e empresas pagarão impostos rurais segundo a localização de suas propriedades;
- ✍ Divisão administrativa do país cada vez maior e municípios como área territorial cada vez menor;
- ✍ Maior divisão do FPM – Fundo de Participação dos Municípios, causando uma redução no montante dos recursos e uma maior insatisfação com o governo federal;
- ✍ Maior pressão dos municípios para a obtenção de verbas e linhas de crédito junto a órgãos como o BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil;
- ✍ Número maior de solicitações de verbas junto a organismos internacionais;

- ✍ Acompanhamento e fiscalização fiscal e administrativa de um número maior de municípios;
- ✍ Dificuldade maior na produção de dados estatísticos;
- ✍ Número maior de municípios economicamente inviáveis a serem sustentados.

A quase totalidade dos municípios de pequeno porte não são lugares livres de problemas. Contudo, um bom governo, isto é, realmente voltado para o bem estar de sua população, que aplique de forma honesta e correta toda a receita municipal em obras de melhoria da infra-estrutura do município e da qualidade dos serviços prestados aos munícipes, pode fazer com que estejam em situação melhor do que antes da emancipação.

### **As Dificuldades Enfrentadas pelos Municípios de Pequeno Porte**

De acordo com o IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, demograficamente, os municípios brasileiros são classificados em municípios de grande porte, com população superior a cinquenta mil habitantes; municípios de médio porte, com população entre dez mil e cinquenta mil habitantes e municípios de pequeno porte, com população

inferior a dez mil habitantes (BREMAEKER: 1992).

Esta classificação tende a criar uma certa simetria entre os municípios, igualando-os dentro de seu grupo, o que não corresponde à realidade, pois não se pode imaginar que todos os municípios sejam iguais. No grupo dos municípios de grande porte as discrepâncias são marcantes, a desigualdade entre um município como Formiga, com seus 62.837 habitantes e São Paulo, com população já superior a dez milhões de habitantes é muito grande. O mesmo acontece no grupo dos municípios de pequeno porte, onde um município com cerca de mil habitantes apresenta realidades muito distintas de um município com mais de nove mil habitantes.

Muitos são os fatores que determinam as diferenças tão significativas existentes entre os municípios: o grau de urbanização; o tamanho de seu território e as condições físicas desse território; a predominância da economia, se ligada à agricultura, à indústria, ou ao comércio e serviços; a localização geográfica do município, se está no litoral, no interior, em uma região metropolitana; se é bem servido por redes de transportes, dentre outros.

De concreto, o que se pode afirmar é que metade das unidades políticas do Brasil são municípios de pequeno porte. E, ainda, que as

dificuldades de gerir um município pequeno são muito maiores do que as enfrentadas pelos governantes dos municípios de médio e grande portes:

☞ Há uma maior pressão por parte da população dos municípios de pequeno porte sobre os agentes políticos - prefeito, vice-prefeito e vereadores, uma vez que o contato e o acesso a eles é muito mais fácil do que em um município de grande porte, cobrando-lhes, de forma direta, o atendimento às suas necessidades;

Os poucos recursos financeiros não são suficientes para atender a todas estas necessidades, cujo custo é elevado, uma vez que a escala de necessidades é reduzida.

Além disso, a Constituição de 1988 relacionou uma grande quantidade de serviços que devem ser prestados pelos municípios à população, de forma direta ou através de cooperação com as outras esferas do governo (estadual e federal). BREMAEKER (1996) enumera estas tarefas:

*1. No âmbito dos serviços públicos de interesse local: Edificar e conservar os prédios públicos municipais; Construir e conservar as vias urbanas; Construir e conservar pontes e viadutos; Construir e conservar as estradas e os caminhos vicinais; Sinalizar as vias públicas urbanas e rurais; Construir e conservar praças, parques, jardins e hortos florestais; Realizar serviços de assistência social; Manter creches, orfanatos e albergues; Manter serviço de defesa do consumidor; Manter e fiscalizar mercados e feiras-livres; Manter matadouros; Prover o serviço de iluminação pública; Operar os cemitérios e os serviços funerários; Realizar atividades de defesa civil, inclusive as de*

*combate a incêndios e prevenção de acidentes naturais.*

*2. No âmbito dos programas de educação: Preparar e fornecer a merenda escolar; Distribuir material e livros didáticos; Manter bibliotecas; Manter programas de alfabetização de adultos; Realizar programas de apoio às práticas desportivas.*

*3. No âmbito da saúde pública: Assumir os encargos do sistema de saúde pública; Exercer as atividades de fiscalização sanitária.*

*4. No âmbito dos programas de saneamento básico: Operar o serviço de abastecimento de água; Operar o serviço de esgotamento sanitário; Promover o escoamento das águas pluviais; Efetuar a limpeza e a varrição das vias públicas; Efetuar a coleta do lixo; Dar destino final ao lixo.*

Além de todas estas tarefas, que não são poucas, existem muitas outras de competência da União ou dos Estados, mas que são, em muitos casos, custeadas pelos Municípios, que têm a sua participação perversamente ampliada na medida em que o Município apresenta um quantitativo menor de população, tais como:

- ☞ Manter a Unidade Municipal de Cadastramento, que deveria ser da competência do INCRA;
- ☞ Manter a Junta de Alistamento Militar ou o Tiro de Guerra, que deveria ser da competência do Ministério do Exército;
- ☞ Manter os serviços dos Correios e Telégrafos, que deveria ser da competência do Ministério das Comunicações;

- ✍ Manter a cadeia pública, que deveria ser da competência das Secretarias Estaduais de Segurança Pública;
- ✍ Manter o Fórum, que deveria ser da competência das Secretarias Estaduais de Justiça;
- ✍ Manter a agência local do IBGE, que deveria ser da competência da Secretaria de Planejamento da Presidência da República;
- ✍ Manter o serviço local de fomento agropecuário, que deveria ser da competência do Ministério da Agricultura;
- ✍ Custear a manutenção de veículos, equipamentos, imóveis e até mesmo de pessoal, com vistas a garantir o funcionamento de outras repartições públicas federais e estaduais;
- ✍ Doar imóveis e equipamentos para a instalação de repartições públicas federais e estaduais.

BREMAEKER (1997) complementa que:

*“Não há a menor dúvida de que para os Municípios de pequeno porte demográfico o custeio de parte ou de todas estas atividades lhes é extremamente penoso e relativamente muito maior do que em comparação com um Município de médio ou grande porte.”*

A consequência disto é que um município de pequeno porte, que se depara com a

situação de dispor de poucos recursos, não consegue atender de forma adequada a sua população que, por conseguinte, busca a satisfação de suas necessidades em um município de porte maior. Ocorre que, em muitas vezes, essa busca pelo atendimento de seus anseios em um centro maior, acaba por gerar a migração dessa população. Para o município de pequeno porte isso resulta em perda de população, de mão-de-obra, de contribuintes, de recursos. Para o município de porte maior isso implica em crescimento populacional, de necessidades a serem atendidas, de periferias, de desemprego e subemprego, de responsabilidades.

É preciso fortalecer os municípios de pequeno porte, objetivando otimizar tanto a economia quanto a capacidade de prestação de serviços e possibilitar que estes municípios possam desempenhar a sua função: interiorizar a administração. Assim, se estará fortalecendo também a cidadania e a democracia. Enfim, “município forte representa um país forte”. (BREMAEKER: 1997).

### **A importância do FPM para os municípios**

O FPM (Fundo de Participação dos Municípios) é um fundo constituído por uma fração de 22,5% do IR (Imposto de Renda) e

do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), arrecadados pela União e repassados aos Municípios, de acordo com a população. O FPM é a principal fonte de recursos de grande parte dos municípios de pequeno porte (com população inferior a dez mil habitantes) pois são, em sua maioria, os municípios mais pobres do país, não possuindo um contingente de contribuintes capaz de possibilitar aos cofres municipais uma receita tributária expressiva, tornando-os dependentes dos recursos federais.

Segundo BREMAEKER (1996):

*“Grande parte dos Municípios de pequeno porte (24,2% deles) possui uma participação do FPM sobre a receita total que varia entre 40% e 50%. Os Municípios que têm no FPM uma participação entre 50% e 60% da receita total constituem 20,6% do conjunto de pequenos Municípios. A participação dos Municípios que se situam entre 60% e 70% e entre 70% e 80% fica em torno dos 8% dos Municípios de pequeno porte. Os Municípios que têm no FPM uma participação entre 80% e 90% da sua receita total se eleva a 11,1% do conjunto, sendo que 1,9% deles tem no FPM mais de 90% do total da sua receita.”*

E concluindo, de acordo com IACOMINI (1999) “para conter gastos públicos o governo já privatizou empresas, reduziu funcionários federais, cortou investimentos. Contudo, ainda não conseguiu enquadrar Estados e municípios”

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual caminho tomado pelo país, em que há uma multiplicação crescente de municípios,

muitos deles inviáveis, é preocupante. É natural que, em virtude do progresso, do desenvolvimento tecnológico e econômico e da pressão exercida por diversos setores da sociedade, haja novas divisões e a criação de novos municípios. Contudo, a emancipação político-administrativa de um distrito, visando atender ao anseio de políticos e de determinados grupos do poder, com interesses próprios e particulares deve ser vista sob uma perspectiva de destruição da democracia e do Estado.

Não há fórmulas matemáticas que possam garantir o êxito das futuras unidades políticas, isto é, dos novos municípios. Considerando-se que o Brasil possui uma extensão territorial de mais de oito milhões de quilômetros quadrados e uma população de mais de 160 milhões de habitantes, o número de municípios existentes atualmente no país não é exagerado.

Vale destacar que o primordial é o apoio à democracia e à legitimidade dos movimentos populares organizados. A população interessada que vive o seu dia-a-dia nessas localidades, distritos que buscam sua emancipação, e que demandam serviços públicos é o que realmente importa. E, tudo isto, constitui a base do processo de criação de novos municípios no Brasil.

---

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BORJA, Jordi. As Cidades e o Planejamento Estratégico: uma Reflexão Européia e Latino-Americana. In: FISCHER, Tânia (org.). **Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 79-99.

BREMAEKER, François E. J. de. As Dificuldades Enfrentadas pelos Prefeitos de Pequenos Municípios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.44, n.554, p.98-108, abr./dez. 1997.

\_\_\_\_\_. Causas da Situação de Crise Financeira dos Municípios Brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.43, n.219, p.8-21, abr./dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Limites à Criação de Novos Municípios: A Emenda Constitucional no. 15. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.43, n.219, p.118-128, abr./dez. 1996.

DIRIGENTES MUNICIPAIS. São Paulo: DCI Editora Jornalística S.A., v. XXI, n.2, fev. 1990, v. XXI, n.8, ago. 1990.

DÓRIA, Og. **Município: o poder local – quinhentos anos de conflito entre o município e o poder central**. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. 2a.ed.

HARDOEL, Jean-Louis. O Urbanismo da Era Industrial. In: \_\_\_\_\_. **História do Urbanismo**. Campinas: Papyrus, 1990.

IACOMINI, Franco. Parasitas Federais: Como os novos municípios sugam o dinheiro que corre pelo país. **Revista Veja**, Rio de Janeiro, ano 32, n. 48, p. 138-139, 1o dez. 1999.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Criação de Municípios**. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 25 jul. 2001.

KAZNAR, Istvan Karoly. Produção e Desenvolvimento nos Estados e Municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.318-326, jul./ago. 1997.

\_\_\_\_\_. Criação, Divisão e Desmembramento de Municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.33, n.6, p. 247-254, nov./dez. 1999.

LEMELA, Neuza. Independência feita no grito. **Dirigentes Municipais**. São Paulo: DCI Editora Jornalística S.A., v. XXIII, n.6, p.32-35, jun. 1992.

MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org.). **Governo e Cidadania – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MORAES, Rosa, DINIZ Maurício Sampaio e COSTA, Lena. Cai a cota. Pior para os pequenos. **Dirigentes Municipais**. São Paulo: DCI Editora Jornalística S.A., v. XXIII, n.1, p. 16-23, jan./fev. 1992.

MORRIS, Desmond. Você: um estudo objetivo do comportamento humano. São Paulo: **Círculo do Livro**, 1978. p. 126-132.

NOGUEIRA, Marly. A Autonomia de uma Cidade Média Sete Lagoas (MG). **Geografia**. Rio Claro: UNESP, v.24, n.1, p.85-104, abr. 1999.

NORONHA, Rudolf de, CARDOSO, Elizabeth Dezouart. Emancipações Municipais: Como ficam os Municípios de origem? **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.42, n.214, p.67-80, jan./mar. 1995.

NORONHA, Rudolf de. Criação de Novos Municípios: O processo ameaçado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: IBAM, v.43, n.219, p.110-117, abr./dez. 1996.

PRETENCEILLE, Edmond. Segregação, Classes e Política na Grande Cidade. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro: Ano X, n. 2, p.15-37, ago./dez.1996.

RAFESTIN, Claude. **O que é território. Por Uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993. p.143-163.

RESTON, Jamil. **O Município para Candidatos: prefeitos - vice-prefeitos - vereadores**. Rio de Janeiro: IBAM, 2000. 3a.ed.rev.atual.

ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos).

VAINER. Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.75-103.