

FEDERALISMO E FRAGMENTAÇÃO MUNICIPAL: O LEGADO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 PARA A ZONA DA MATA

Márcio Resende Ferrari Alves
ENCE e DPE /IBGE¹

José Eustáquio Diniz Alves
ENCE/IBGE²

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a evolução do sistema federalista no Brasil e a tendência à contínua fragmentação do território. Na mesorregião da Zona da Mata, 16 novos municípios foram emancipados entre a promulgação da constituição de 1988, que elevou o município à categoria de ente da Federação, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que criou obstáculos à continuidade desse processo. Existem evidências que confirmam o relativo abandono dos distritos e avanços sociais com a constituição de um governo local, embora existam custos fiscais associados à emancipação.

Palavras-chave: Federalismo, Emancipações municipais, Coronelismo, Zona da Mata

Demografia e políticas públicas - D5 – População e políticas públicas em Minas Gerais

¹ Economista (UFJF), Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas (IBGE) e mestrando em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).

² Doutor em Demografia pelo CEDEPLAR/UFMG com Pós-doutorado pelo NEPO/UNICAMP. Pesquisador titular do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Coordenador da Pós-graduação da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE.

FEDERALISMO E FRAGMENTAÇÃO MUNICIPAL: O LEGADO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 PARA A ZONA DA MATA

A literatura atual aponta para o predomínio de duas abordagens na definição de federalismo. A linha teórica que assume o tema como sinônimo de descentralização entende federalismo como um conjunto de práticas nas quais a distribuição de atividades políticas e econômicas são espacialmente descentralizadas em um dado território nacional³. A concepção de “federalismo como aliança”, por seu turno, considera que federalismo pode ser definido como uma política nacional com dois ou mais níveis de governo, cada qual exercendo sua autoridade sobre áreas constitucionalmente determinadas, mas com apenas um único nível de governo internacionalmente soberano⁴.

Mendes e Gall⁵ assinalam que governos centrais tendem a ser menos eficazes do que os governos subnacionais em diversas áreas de atuação, como segurança, educação, saúde, saneamento básico e abastecimento de água. De fato, a maior proximidade dos cidadãos em relação às estruturas de poder pode viabilizar uma melhor fiscalização popular, permitindo uma participação mais ampla da sociedade civil na consecução das políticas públicas.

Essa percepção, no entanto, não tornaria a forma federalista de organização de Estado imune a críticas. Os marxista-leninistas, por exemplo, se revelaram ferrenhos opositores do federalismo. Em 1917, ao expor a doutrina marxista de Estado, Lênin afirmaria que não havia compatibilidade possível entre o regime federalista e um governo controlado pelo proletariado:

“Nas considerações já citadas de Marx sobre a experiência da Comuna, não há qualquer traço de federalismo. (...) Marx discorda de Prodhon e de Bakunin precisamente a propósito do federalismo (sem falar na ditadura do proletariado). Os princípios do federalismo decorrem das concepções pequeno-burguesas do anarquismo. Marx é centralista. E, em suas passagens que foram ditadas, não há a menor derrogação do centralismo. Só as pessoas imbuídas de uma “fê supersticiosa” pequeno-burguesa no Estado podem confundir a destruição da máquina burguesa com a destruição do centralismo!”⁶.

Não obstante, é curioso notar que a formatação do estado soviético, levada a termo pouco tempo depois pelo próprio Lênin, não foi capaz de unificar questões como nacionalismo, idioma e identidade nacional. A manutenção de estruturas federais no âmbito da extinta União Soviética, embora não prevista inicialmente, foi a saída encontrada para atender a conveniências administrativas e contemporizar o “problema das nacionalidades”⁷.

Em países com tradição federalista, o arranjo institucional favorece uma ampla descentralização do poder. Nos Estados Unidos da América, uma federação constituída em 1787, os governos locais com objetivos gerais constituídas por municipalidades e townships somavam 35.933 em 2002⁸, sendo que pouco mais da metade eram constituídos por população inferior a 1.000 habitantes e 89,2% por comunidades com até 10.000 habitantes⁹.

³ (Gibson, 2004), pp.4

⁴ Idem, pp.4-5

⁵ (Mendes, 2000), p. 2

⁶ (Lenin, 1968), p.75

⁷ (Filippov, 2003), p.91

⁸ Esse montante não inclui os 3.034 Condados norte-americanos (U.S. Census Bureau, 2002), pg. v-vi.

⁹ (U.S. Census Bureau, 2002), p. 9-10

Na América Latina, apesar de apenas quatro países adotarem formalmente o federalismo (Brasil, México, Argentina e Venezuela), esse conjunto de países possui expressivo peso territorial e demográfico, respondendo por aproximadamente dois terços da população regional¹⁰.

A instituição de experiências envolvendo a descentralização administrativa no Brasil remonta ao período colonial, com extensão limitada pelos ordenamentos jurídicos lusitanos¹¹. Os denominados “concelhos” municipais representavam a instância do poder local e possuíam, além das atribuições administrativas, um aparelho judiciário cujas decisões, na prática, não eram reformadas pelos governadores¹². A relativa autonomia que gozavam as municipalidades era também tolerada pela metrópole portuguesa como um facilitador para que seu objetivo mais importante fosse alcançado: adicionar receitas públicas ao erário real¹³.

O papel das burocracias locais não foi, no entanto, limitado somente à função arrecadadora. O instituto do município veio a se constituir em um útil instrumento para a governabilidade, na medida em que possibilitava uma maior efetividade das estratégias coordenadas pelo gabinete real visando manter a unidade do extenso império lusitano. Os municípios eram fundamentais para o manejo das populações dispersas em suas jurisdições, servindo também como contraponto ao poder dos aristocratas locais¹⁴. Segundo Faoro, “a cadeia político-jurídico-administrativa criava, na verdade, tensões com a corrente local (local e não municipal), num conflito vivo durante quatro séculos”¹⁵.

As funções exercidas pelas câmaras municipais do Brasil colonial desafiavam a moderna noção de separação de poderes¹⁶. Além da administração do município, desempenhavam desde tarefas policiais até aquelas similares às atualmente exercidas pelo Ministério Público¹⁷. Nunes Leal identifica que o amplo poder exercido pelas câmaras podia ser usado até para subverter os textos legais:

“Não raro, porém, a Coroa sancionava usurpações, praticadas através das câmaras pelos onipotentes senhores rurais. Legalizava-se, assim, uma situação concreta, subversiva do direito legislado, mas em plena correspondência com a ordem social e econômica estabelecida nestas longínquas paragens.(...) O Rei, muitas vezes, era ou se mostrava impotente para deter o mandonismo desses potentados, que dominavam câmaras e, por meio delas, todo o espaço territorial compreendido em sua jurisdição”¹⁸.

Não obstante essas concessões, o soberano reafirmava sua autoridade sobre o território controlando um Estado de natureza patrimonial, cuja administração cabia a um estamento estabelecido para essa finalidade, conformando um sistema no qual o poder emanava de cima para baixo, cuja dinâmica, no entanto, não se confundia com a de um Estado absolutista¹⁹. Nessa estrutura, o lócus privilegiado de realização dos interesses privados englobava necessariamente o interior do setor público, ao passo que, por seu turno, a

¹⁰ (Gibson, 2004), p.3

¹¹ (Leal, 1997), p. 214-215

¹²(Silva, 2005), p. 44-45

¹³ (Faoro, 1979), p.147

¹⁴ Idem, p.146-47

¹⁵ Idem,ibdem p.148

¹⁶ (Leal, 1997), p.82

¹⁷ Idem, p. 82

¹⁸ Idem, ibdem, p.84

¹⁹ (Faoro, 1979), p.47

autoridade transitava fluentemente pela esfera privada para atender às demandas do Estado²⁰. Para Faoro, é possível que o substrato social do estamento, mais comum à sociedade patrimonial, consiga subsistir, mesmo que marginalmente, em sociedades capitalistas modernas, porém inserido em uma lógica que demanda uma perpetuidade da desigualdade social²¹.

O novo arranjo institucional instituído após independência do país, normatizado pela Constituição de 1824 e legislação complementar, determinou que o papel desempenhado pelo governo local no período colonial fosse reduzido. Uma das principais alterações foi a regulamentação do marco legal que definiu as novas funções das câmaras municipais, que passariam a atuar como “corporações meramente administrativas, sem jurisdição sobre contenciosos”²². Além da perda do controle do judiciário, no campo administrativo era flagrante a ampliação do controle das províncias sobre a rotina burocrática das administrações locais. Dolhnikoff aponta esse sério revés na autonomia municipal:

“A defesa da autonomia provincial pelos liberais foi acompanhada pelo empenho em neutralizar o poder municipal. (...) Segundo o Ato Adicional, as Câmaras Municipais ficavam totalmente atreladas ao Legislativo da província. (...) Até mesmo para contratar um funcionário os vereadores eram obrigados a consultar a Assembléia Provincial. Mais uma vez, o que estava em jogo era a viabilidade do Estado nacional: ao atrelar as Câmaras dos municípios ao governo provincial, os liberais acomodavam o Legislativo municipal, com seu passado de independência, no interior do novo Estado e (...) forçavam os vereadores a se adaptarem aos rituais do Estado moderno, através da ação disciplinadora da Assembléia Legislativa Provincial.”²³

Apesar da federação ter sido implementada formalmente no Brasil com a Constituição republicana de 1891²⁴, já no período imperial é possível detectar a existência de práticas federalistas no Brasil, levadas a termo por uma elite forjada nas províncias, mas ativamente participante dos negócios do Estado²⁵. Os interesses regionais desse grupo articulado não foram negligenciados no novo quadro institucional patrocinado pelo Império. O fortalecimento das províncias como instância intermediária de poder, principalmente a partir da redução da autonomia dos poderes locais, foi um mecanismo que acomodou e atendeu aos interesses de uma parcela significativa da elite imperial.²⁶

A tramitação de projetos legislativos considerados federalistas, no entanto, enfrentou resistências por parte do grupo político liderado por José Bonifácio de Andrada e Silva, que propugnava o governo unitário como única solução capaz de fazer face às reformas demandadas pelo país. A crítica ao federalismo também derivava, adicionalmente, da suposição de sua natureza supostamente republicana.²⁷ A solução de consenso operada pelas elites para a sustentação política do império brasileiro cuidaria de evitar práticas defendidas pelo ideário republicano, como o federalismo radical e a aumento do poder dos governos locais, não obstante tenha contribuído, ao operar uma aliança com as províncias, para uma

²⁰ (Schwartzman, 1988)

²¹ (Faoro, 1979), p.46-47

²² (Brasil Imperial; Legislação), Lei de 1º de outubro de 1828.

²³ (Dolhnikoff, 2005), p. 118-119

²⁴ (Serra, 1999), p.5

²⁵ (Dolhnikoff, 2005), p.41

²⁶ Idem, p.41

²⁷ Idem, ibdem., p. 58-59

redução da centralização do Estado brasileiro²⁸. Para Dolhnikoff, “se a opção pela monarquia tornava o Brasil uma exceção no continente, a escolha de um modelo americano de tipo federativo denunciava sua inapelável vocação americana”²⁹

O desenho institucional de república federativa definido pela Constituição de 1891 logrou implantar no Brasil um sistema que foi um contraponto às tendências centralizadoras de Argentina, México e Colômbia, mas que viria a atender, sob medida, aos influentes grupos ligados ao setor externo³⁰. Embora houvesse, no âmbito dos trabalhos da constituinte de 1890, forte disposição dos parlamentares para viabilizar uma reforma institucional que possibilitasse a ampliação dos poderes dos municípios, na esfera do poder estadual o entusiasmo com essa iniciativa não foi compartilhado³¹. De fato, não seriam poucas as investidas dos estados contra a autonomia administrativa e política dos municípios, interferência resultante, principalmente, do texto constitucional dúbio ou vago em relação às motivações necessárias para fossem processadas restrições à autonomia municipal³². Além disso, há que se considerar que nos conflitos de competências entre estados e municípios, dirimidos pelo Supremo Tribunal Federal, os pareceres eram sistematicamente favoráveis aos estados³³.

Em um país majoritariamente rural, no qual menos de 3% da população votava nas eleições federais e os agrupamentos políticos urbanos tinham peso reduzido, o fenômeno político denominado coronelismo³⁴ foi o responsável por operacionalizar o relacionamento clientelista estabelecido entre estados e municípios³⁵. O coronel, possuindo ou não patente da Guarda Nacional que lhe legitimasse a alcunha, não era necessariamente o cidadão mais rico de sua região, mas sim aquele que era reconhecido como tal pelo establishment, por intermédio de uma fluida delegação³⁶. A intermediação das negociações para situar o nível de concessão de parcelas da autonomia do município ao estado foi o leitmotiv da existência do coronelismo, prática apontada por Leal um claro como sintoma de decadência no funcionamento do sistema político³⁷. Assim como Leal, Faoro identificou na incapacidade financeira dos municípios, contraposta com sua dependência por uma ampla gama de serviços, o foco principal da atividade do coronel, o responsável que “pleiteia e distribui, protege e mobiliza a segurança coletiva”³⁸. O eleitor que porventura cogitasse insurgir-se contra o “benfeitor” local deveria estar preparado para enfrentar represálias em sua vida cotidiana, já que o aparato controlado pelo coronel incluía toda a ordem econômica e

²⁸ (Faoro, 1979), p.307

²⁹ (Dolhnikoff, 2005), p.14.

³⁰ (Wirth, 1982), p.29

³¹ (Leal, 1997), p. 98-99

³² Lessa identificou que a falta de concisão do artigo 68 da Constituição, que assegurava a autonomia municipal desde que se respeitasse o peculiar interesse dos Estados, foi providencial para que na prática essa autonomia ficasse comprometida, sendo possível, inclusive, a nomeação dos intendentess municipais pelos Estados, o que confrontava a proposição inicialmente defendida por Rui Barbosa. (Lessa, 1999), p.95-96.

³³ (Leal, 1997), p.100

³⁴ A inspiração para o pioneiro estudo sobre o coronelismo por Nunes Leal pode ser atribuída, segundo Machado Horta, ao sistema de poder e aos processos do coronelismo em vigor na Mata Mineira, mesorregião onde Leal nasceu, passou a sua infância e cujas reminiscências “se fixaram no fundo de sua consciência”. (Leal, 1997), p.22-23.

³⁵ (Wirth, 1982), p.29

³⁶ (Faoro, 1989), p.621-622

³⁷ (Leal, 1997), p.78.

³⁸ (Faoro, 1989), p.632

administrativa local, incluindo a polícia, juízes, promotores, jurados, cobradores de impostos, advogados e até médicos³⁹.

Em Minas Gerais, nas primeiras décadas do século passado, principalmente nas regiões cafeeiras da Zona da Mata e no Sul de Minas, era possível encontrar uma elite desses coronéis, alcunhados por Wirth de “supercoronéis”⁴⁰, que seriam atores políticos dotados de características especiais que o distinguiram dos demais “coronéis”. O “supercoronel” era, em geral, o líder político de um município economicamente forte, cuja receita própria garantia uma maior independência do erário estadual, possuindo educação esmerada (concluída, em geral, com um bacharelado em estabelecimentos tradicionais, como a Escola de Direito de São Paulo), além de conexões familiares e políticas com outros “supercoronéis” do estado. Sua atuação política transcendia os limites de seu município, com participação ativa nas esferas estadual e federal, onde ocupavam estrategicamente cargos de grande influência. Os “supercoronéis” mineiros possuíam também intensa iniciativa empresarial, capitaneando simultaneamente empreendimentos em todos os setores de atividade, sendo também comum o controle de instituições financeiras e órgãos de imprensa⁴¹. O escopo de atuação desses negócios, tal qual ocorria com sua projeção política, normalmente ultrapassava o município que constituía sua base.

Naturalmente, no intuito de viabilizar as estratégias políticas e comerciais do “supercoronel”, era necessário contar com apoio oficial nas diversas esferas de governo, onde a contrapartida demandada era o pleno exercício da clássica função do “coronel”, qual seja, o carreamento dos votos dos eleitores locais, que aliada a uma fidelidade absoluta às diretrizes partidárias, atuavam como moeda de troca na relação com seus aliados⁴².

As idiosincrasias da autonomia municipal nos primórdios da república, evidenciando contradições que nortearam as relações do governo local com os Estados e a União, antecipariam, de certa forma, o comportamento verificado na determinação do papel do governo local nas cartas constitucionais que vigoraram após a queda do império. De fato, no decorrer dos governos republicanos democráticos, a descentralização política e administrativa foi ampliada. O município passou, inclusive, a ser membro formal da federação brasileira a partir da Carta Constitucional de 1988⁴³. De forma oposta, foi na vigência de regimes autoritários que foram produzidos dispositivos constitucionais que estabeleceram um grau mais elevado de centralização política e administrativa, com reflexos negativos no âmbito da autonomia municipal⁴⁴.

Na prática, a história da questão municipal brasileira no decorrer do período republicano abriga avanços e retrocessos que impossibilitam uma análise linear do problema. Sob o patrocínio do binômio centralização-descentralização, o municipalismo revelou-se uma questão pendular, com os municípios ora pendendo para a tutela da União durante as constituições centralizadoras (1937 e 1967), ora para a subordinação aos Estados, nas Cartas de cunho descentralizador (1891, 1934 e 1946)⁴⁵. Sob a ótica da descentralização, fica patente que os avanços consignados sob a égide da Constituição Federal de 1988 foram os mais

³⁹ (Faoro, 1989), p.633

⁴⁰ (Wirth, 1982), p.220.

⁴¹ Idem, p.220-225

⁴² Ver (Leal, 1997), p.61

⁴³ (Serra, 1999), p.7

⁴⁴ (Fávero, 2004), p.42-43

⁴⁵ (Siqueira, 2003), p.2

significativos já implementados, com a formatação de um arranjo institucional que elevou o status dos municípios para entes federativos e favoreceu a elevação do padrão das relações intergovernamentais⁴⁶.

A velocidade do processo de criação de novos municípios, tendo como consequência a ampliação do processo de fragmentação do território, de forma análoga, refletiu o movimento pendular formado pela questão da autonomia municipal. Em 1940, por exemplo, existiam 1.587 municípios brasileiros. O ambiente de redemocratização do país no pós-guerra e a nova ordem constitucional contribuíram para que esse montante se ampliasse, em 1965, para pouco menos de 4 mil municípios, revelando um crescimento anual médio no número de municípios da ordem de 3,7%⁴⁷.

No entanto, em 1965 já estava em curso um processo de reordenação do território municipal, seguindo a lógica da centralização do poder aplicada pelo novo governo militar⁴⁸. De acordo com a nova geopolítica inaugurada nesse período, o número de municípios brasileiros foi reduzido de 4.235 para 3.957 em 1965⁴⁹, equivalendo a uma redução de 6,6%. No Brasil dos governos militares pós-1964, a centralização voltou a ser uma característica institucional, com reflexos diretos na criação de novos municípios. Segundo a Constituição de 1967, a União detinha o poder de estabelecer os requisitos mínimos para a criação e emancipação dos municípios⁵⁰. O Ato Complementar (ACP) nº 46, de 1969, preconizava que nenhuma alteração no quadro territorial do Estado poderia ser efetuada sem a prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça⁵¹. O ACP nº 46 foi um instrumento que serviu de forma eficaz aos ideólogos da centralização, pois mesmo que uma localidade postulante ao status municipal atendesse a todos os requisitos elencados na Constituição de 1967, a anuência do Chefe do Executivo era um elemento obrigatório. Essa realidade encerrou de forma quase definitiva a possibilidade de constituição de governos locais no período. No final da década de setenta, leis complementares⁵² modificaram os critérios de criação dos municípios, devolvendo aos estados algumas atribuições com relação a esta matéria. No interregno que se seguiu entre o ACP nº 46 e a Emenda Constitucional nº 11, de 12/10/79, nenhum município seria criado no Brasil⁵³. Em janeiro de 1988, após a redemocratização do país e em período próximo à promulgação da nova Constituição Federal, o país contabilizava 4.177 municípios⁵⁴, quantitativo ainda inferior ao registrado ao final de 1963.

A Constituição Federal de 1988, quando tratou da organização político-administrativa do Estado brasileiro, garantiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios autonomia no poder de organização política, administrativa, tributária, orçamentária e

⁴⁶ (Rezende, 1997), p.7

⁴⁷ (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2002), p.18.

⁴⁸ (Cataia, 2006)

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ A Lei Complementar nº.1, de 09/11/67, estabeleceu, para a criação de novos Municípios: i) população mínima (10 mil habitantes ou não menos que cinco milésimos da população estadual); ii) eleitorado não inferior a 10% da população do Município; iii) centro urbano já constituído; iv) número de casas superior a 200 (o que corresponde, geralmente, a uma população de mil habitantes); v) arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da receita estadual de impostos. (República Federativa do Brasil - Legislação, 2007c)

⁵¹ (República Federativa do Brasil - Legislação, 2007a)

⁵² Leis Complementares de nº.28, de 19/11/75; nº.32, de 26/12/77 e nº.39, de 10/12/80.

⁵³ (Instituto Brasileiro de Administração Municipal, <http://www.ibam.org.br/municipio/criacao.htm> . Consultado em 28 de novembro de 2007.)

⁵⁴ (Instituto Brasileiro de Administração Municipal, <http://www.ibam.org.br/municipio/criacao.htm> . Consultado em 28 de novembro de 2007.)

Serra e Affonso apontam para que a imprecisão no detalhamento constitucional das atribuições dos três níveis de governo gerou, como efeito colateral, uma ineficiência na distribuição das ações governamentais, seja pela incapacidade do governo central de exercer plenamente sua função de representação, sejam pelas políticas “exageradamente autônomas” levadas a termo pelos governos subnacionais.⁵⁷

É perceptível, pois, que o federalismo ainda é um processo em construção no Brasil, especialmente no que refere a criação de governos subnacionais locais e suas interfaces com as outras esferas de poder. Como consequência direta da aprovação da Carta Constitucional de 1988, verificou-se uma rápida retomada do processo de fragmentação territorial dos municípios, ação que não ocorreu de forma homogênea⁵⁸. A malha municipal brasileira atingiu 5.507 cidades em 1º de janeiro de 1997, incluindo os 533 novos municípios instalados nessa data⁵⁹, constituindo, pois, um acréscimo de 1.330 novas municipalidades desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em termos absolutos, esse volume quantitativo foi montante expressivo, sendo que em pouco mais de uma década foram emancipados um contingente de municípios próximo ao total de toda a malha municipal brasileira existente em 1940. É importante notar, no entanto, que nesses nove anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, o ritmo de crescimento anual da criação de municípios no Brasil foi de 3,1% a.a., enquanto que a variação verificada entre 1940 e 1965 foi de 3,7% a.a.⁶⁰ O padrão de crescimento nas emancipações durante a primeira década da Carta Constitucional de 1988 apresentava, dessa forma, similaridade com o período de normalidade democrática anterior, sendo inclusive inferior ao ritmo de crescimento no processo de fragmentação territorial verificado naquele período histórico.

A figura 1.1 ilustra a sobreposição da malha de municípios pertencentes à Mata Mineira em dois momentos distintos, os anos de 1910 e 2000. No interregno de noventa anos, é possível verificar o avanço da fragmentação dos territórios municipais naquela área. Em 2000 o número de governos locais era de 142 municípios, ante os 24 municípios emancipados em 1910, representando uma elevação de 492% em 90 anos. Na mesorregião da Zona da Mata Mineira, após 1988, dezesseis novos municípios foram criados (tabela 1.1).

Apesar do ritmo de crescimento dos desmembramentos municipais nos anos que se seguiram à nova Carta Constitucional não ser discrepante do verificado em períodos posteriores ao da promulgação de Constituições que ampliaram a autonomia dos governos locais, a retomada do processo de emancipações municipais após 1988 viria a ocorrer sobre uma base de municípios ampliada, projetando para os anos futuros uma elevada ocorrência de eventos dessa natureza. Os legisladores, preocupados com os impactos econômicos do fenômeno, mormente quanto a seus impactos na esfera fiscal, entenderam que seria conveniente dificultar o surgimento de novos municípios, procedimento que só poderia ser levado a termo por ato que reformasse a Constituição Federal. Nesse sentido, foi aprovada e promulgada a Emenda Constitucional nº 15 de 1996, alterando a redação do §4º do artigo 18, determinando que:

⁵⁷ (Serra, 1999), p.15

⁵⁸ (Tomio, 2002)

⁵⁹ (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2002), p.19

⁶⁰ Idem, p.19

Tabela 1.1: Municípios criados na Zona da Mata após a promulgação da Constituição Federal de 1988, por município de origem e data de emancipação

Município emancipado	Município de origem	Data de emancipação
Alto Caparaó	Caparaó	21/12/1995
Durandé	Manhumirim	27/04/1992
Fervedouro	Carangola	27/04/1992
Goianá	Rio novo	21/12/1995
Luisburgo	Manhuaçu	21/12/1995
Martins Soares	Manhumirim	21/12/1995
Oratórios	Ponte Nova	21/12/1995
Orizânia	Divino	21/12/1995
Pedra Bonita	Abre-Campo	21/12/1995
Reduto	Manhuaçu	21/12/1995
Rosário da Limeira	Muriaé	21/12/1995
Santa Bárbara do Monte Verde	Rio Preto	21/12/1995
São João do Manhuaçu	Manhuaçu	27/04/1992
São Sebastião da Vargem Alegre	Mirai	21/12/1995
Sem-Peixe	Dom Silvério	21/12/1995
Vermelho Novo	Raul Soares	21/12/1995

Fonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais

“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 divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”(CF art.18, §4º)⁶¹.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, desse modo, modificou o processo de desmembramento originalmente previsto pelos constituintes, introduzindo a obrigatoriedade do Estudo de Viabilidade Municipal como um dos pré-requisitos do processo de emancipação, após consulta prévia às populações dos municípios interessados (e não mais somente à população do município postulante à emancipação). De fato, se a Emenda Constitucional nº 15/96 estabeleceu uma nova ordem jurídica para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, impedindo que fossem criados sem prévio estudo de viabilidade, por outro lado foi explicitado que a eficácia deste mecanismo dependia de sua regulamentação por lei complementar. No entanto, apesar de mais de uma década da inclusão da referida Emenda no ornamento jurídico nacional ter transcorrido, não houve até o presente momento promulgação de lei complementar disciplinando esse dispositivo constitucional.

Uma das conseqüências da inexistência de lei complementar demandada pela Emenda Constitucional nº 15/96 é que as 57 municipalidades que foram criadas por leis estaduais aprovadas após a promulgação da Emenda (em sua maioria, localizadas nos estados do Rio Grande do Sul e Mato Grosso) correm o risco efetivo de anulação de suas emancipações pelo Judiciário, que foi provocado a se manifestar. Considerando a gravidade das conseqüências de uma possível anulação dessas emancipações, com desdobramentos que podem gerar danos irreversíveis às populações dessas localidades, o Supremo Tribunal Federal, não obstante o

⁶¹ (República Federativa do Brasil - Legislação, 2007b)

reconhecimento da situação irregular atual desses municípios, permitiu que a decisão que anula as leis ordinárias que originaram esses municípios só passe a ter efeito a partir de maio de 2009, possibilitando assim ao Congresso Nacional prazo adicional para que seja aprovada a lei complementar que possibilite a regularização da situação desses municípios⁶².

Em suma, nem mesmo os poucos municípios criados após a promulgação da Emenda Constitucional nº 15/96 lograram obter um salvo-conduto jurídico que confirmasse, de forma indiscutível, seu status de ente da federação brasileira. Esse cenário é revelador da amplitude da eficácia restritiva engendrada pela Emenda Constitucional nº 15/96. De fato, a criação desse dispositivo constitucional, aliada à ausência de vontade política do Congresso Nacional para implementar a legislação complementar a esse ato, estabeleceu, na prática, uma vedação legal à criação, incorporação, fusão e desmembramento de governos locais no Brasil a partir de setembro de 1996. No entanto, é possível que a forma com a qual o Parlamento tratou a questão das emancipações após a promulgação da Emenda nº15/96 não se sustentasse sem o aval político de segmentos influentes da sociedade⁶³. Os críticos da criação de novos municípios argumentavam que os novos municípios representavam um excessivo ônus para o erário, sendo inviáveis sob a ótica da capacidade financeira⁶⁴. O processo emancipacionista deveria estar subordinado à capacidade fiscal da localidade pleiteante, tendo em vista que grande parte dos novos municípios são incapazes de auferir receita própria capaz de remunerar seus próprios edis⁶⁵. Gomes e Mac Dowell afirmam que a insustentabilidade fiscal dos novos municípios foi equacionada por transferências correntes dos demais entes federativos, o que transformou as emancipações em um “bom negócio político, de uma perspectiva estritamente local”⁶⁶. Gomes e Mac Dowell postularam 3 teses que sintetizariam os motivos pelos quais as criações de municípios ocorridas após a Constituição de 1988 acarretariam conseqüências não desejáveis para o país, do ponto de vista econômico e social⁶⁷:

- O aumento das transferências para os novos municípios, subtraídas de receitas originadas em municípios mais antigos, acarretaria desestímulo na atividade produtiva destes, sem causar contrapartida compensatória nos novos municípios;

- É um processo que penaliza a maior parte da população brasileira, pois as transferências beneficiam apenas a pequena parcela da população que reside nos novos municípios, sem que necessariamente contemple os mais pobres;

- A criação de novos municípios eleva as despesas da máquina pública no geral, reduzindo o montante disponível no setor público para investimentos.⁶⁸

Afonso e Araújo sustentam, no entanto, que “há um certo erro em acreditar que todo governo deveria se auto-sustentar, mesmo de menor escala e em regiões mais pobres, o que não ocorre nem mesmo em países mais desenvolvidos”⁶⁹. Segundo Rezende, a abordagem habitual da questão do desequilíbrio fiscal é limitada, pois parte do pressuposto de que as

⁶² (Supremo Tribunal Federal, Sítio acessado em 08/01/2008.)

⁶³ Para (Bremaeker, 2001) , “existe uma quase unanimidade nos meios técnico, acadêmico, político e da mídia contra o processo de emancipação de novos Municípios”. p.9.

⁶⁴ Idem, p. 9.

⁶⁵ (Gomes, 1995), p.2

⁶⁶ Idem, p.3

⁶⁷ (Gomes, 2000), p.5.

⁶⁸ Idem, p.5.

⁶⁹ (Afonso, 2001), p.1

transferências compensatórias “devem ser calibradas em função da magnitude das diferenças inter-regionais, ignorando a realidade de uma situação cada vez mais matizada com respeito à distribuição espacial da renda e da produção”⁷⁰. Rezende ressalta ainda que a magnitude do desenvolvimento da municipalidade e da mesorregião na qual está situado “não só não é evidente como se torna cada vez mais fraca na medida em que a abertura da economia abre novas perspectivas para o desenvolvimento regional”⁷¹ e que “não é inteiramente verdadeira a hipótese comumente utilizada de uma relação inversa entre o desenvolvimento municipal e o tamanho de sua população”⁷² concluindo que “qualquer solução que adote uma visão homogênea das desigualdades regionais contribui para a ocorrência de distorções”⁷³.

De fato, além do enfoque fiscal, outros aspectos devem ser ponderados. Ao estimar o impacto social das emancipações municipais em Minas Gerais, Wanderley apontou para uma melhoria sistemática das condições sociais dos municípios emancipados, concomitantemente a uma ausência de efeito estatisticamente significativo nos municípios de origem, o que levou o autor a inferir que a situação mais recomendável para a questão da criação de novos municípios seria justamente o retorno à legislação vigente antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 15/96⁷⁴.

Tabela 1.2: Domicílios sem instalação sanitária ou ligados à Rede Geral. Municípios de origem e distritos posteriormente emancipados, Zona da Mata, 1991 (em %).

Município de origem	Sem instalação sanitária		Rede Geral	
	Distrito(s)	Município ex-distrito(s)	Distrito(s)	Município ex-distrito(s)
Caparaó	3,8	9,5	18,7	15,5
Carangola	24,2	6,2	22,2	55,1
Rio Novo	6,9	5,4	56,8	72,1
Manhumirim	19,6	4,0	20,7	59,0
Ponte Nova	21,2	5,8	31,1	72,6
Divino	26,7	17,7	10,5	37,2
Abre Campo	30,9	21,6	12,6	36,4
Muriaé	19,3	3,6	9,8	74,2
Rio Preto	26,7	16,2	6,1	36,2
Dom Silvério	27,9	6,2	8,6	47,6
Manhuaçu	19,8	11,0	19,1	52,7
Miraf	28,3	13,7	31,1	58,9
Raul Soares	26,0	27,8	10,0	31,5
Valor Médio	21,6	11,4	19,8	49,9

Fonte: BME/IBGE, Censo Demográfico 1991

Obs: A subordinação administrativa dos distritos da Zona da Mata que se emanciparam a partir de 1992 aos municípios de origem foi descrita na tabela 1.1

A evolução das condições sociais dos novos municípios não surpreende, pois na medida em que os municípios emancipados passam a contar com instituições locais com potencial para alavancar o desenvolvimento local⁷⁵, promovendo a captação de recursos públicos e privados que atendam as demandas sociais existentes, é natural esperar que os

⁷⁰ (Rezende, 1997), p.1

⁷¹ (Rezende, 1997), p.1

⁷² Idem, p.1

⁷³ Idem, ibdem), p.1

⁷⁴ (Wanderley, 2006), p.7

⁷⁵ Sobre o novo papel dos prefeitos nos municípios, ver (Pinto, 2004), p.24

desdobramentos dessas ações gerem impactos maiores em novos municípios do que nas comunas mais antigas.

A tabela 1.2 mostra o diferencial existente em 1991 entre a instalação sanitária dos domicílios de distritos que promoveriam sua emancipação e a área complementar de seus municípios de origem, na mesorregião da Zona da Mata. O percentual de domicílios sem nenhuma instalação sanitária nesses distritos em 1991 era, em média, o dobro do verificado nos demais domicílios do município, enquanto o diferencial médio dos domicílios ligados à rede geral de esgotos chegava a 30 pontos percentuais (atingindo quase 65 pontos percentuais entre Muriaé e seu então distrito, Rosário da Limeira).

O déficit na infra-estrutura sanitária é um indicador relevante do grau de carência da população desses distritos. A percepção da existência, em um amplo contexto, de um hiato em relação ao município de origem possivelmente exerceu influência considerável nas populações dos antigos distritos ao decidirem pela emancipação, incentivando a ruptura com a ordem institucional anterior⁷⁶. Não obstante, o ímpeto reformista dessas populações aparentemente arrefeceu após a implantação das municipalidades, tendo em vista que 67,2% dos prefeitos dos municípios emancipados em 1997 foram reeleitos⁷⁷. O novo arranjo institucional, segundo Bremaeker, satisfaz essas populações ao possibilitar acesso “a uma inédita gama de serviços públicos”⁷⁸.

A avaliação da viabilidade prevista pela Emenda Constitucional nº 15/96 deverá, quando regulamentada por legislação complementar, contemplar os atos de criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, abrangendo também a dimensão do impacto de eventual perda do território pelo município de origem. Braga e Pateis sublinharam a importância desse último item, apontando o exemplo das emancipações dos distritos de Alumínio e Ribeirão Bonito, em São Paulo, onde a transferência de fábricas de grande porte para o território desses dois novos municípios “provocou a virtual “falência” de muitos municípios de origem que perderam sua principal fonte de arrecadação coma emancipação de distritos e a criação de “super mini-municípios” com arrecadação per capita muito alta⁷⁹. De fato, a perda do território no qual estejam instaladas plantas produtivas com alta capacidade de gerar valor adicionado, como refinarias, hidrelétricas e parques industriais, pode afetar substancialmente o município de origem quanto ao repasse de impostos cuja cota-parte seja calculada a partir do valor adicionado fiscal (VAF). A redução do VAF, em consonância com o previsto na legislação⁸⁰, afeta principalmente tributos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Além disso, a ocorrência desse evento pode vir a acarretar um descasamento abrupto entre as fontes e as necessidades de recursos do erário municipal, fato que, em última instância, poderia afetar a disponibilidade dos serviços essenciais e a própria governabilidade do município de origem.

Na Zona da Mata, um exemplo recente do impacto desse tipo de ocorrência (não obstante se tratar de ocorrência entre municípios não abrangida pela Emenda nº15/96) foi a decisão judicial preliminar sobre a mudança da jurisdição da hidrelétrica de Ilha dos Pombos, no Rio Paraíba do Sul, que em território mineiro passou do município de Além Paraíba para o de Volta Grande. A alteração da subordinação desse empreendimento contribuiu para uma

⁷⁶ Bremaeker apurou que em mais de 75% dos casos os habitantes dos novos municípios estavam insatisfeitas com o tratamento recebido do município de origem (Bremaeker, 2001), p.9

⁷⁷ Idem, ibdem . p.10

⁷⁸ Idem, ibdem. p.10

⁷⁹ Braga e Pateis, 2003. p.7-14

⁸⁰ Lei complementar nº63, de 1990.

queda de 43,4% no cálculo do VAF de Além Paraíba entre os anos de 2005 e 2006 (uma redução de R\$ 130 milhões)⁸¹, produzindo impactos na distribuição do ICMS em anos subsequentes para esse município⁸², enquanto que Volta Grande, por seu turno, ampliou seu VAF em 156,6%. Esse tipo de ocorrência também altera a qualidade de diversos indicadores sociais, como a renda per capita do município.

Considerações Finais

O silêncio do legislador inviabilizou um procedimento originalmente autorizado pela Constituição Federal, que é a criação de municípios. A ausência de um dispositivo legal que venha a regular as condições a serem observadas para que uma localidade ascenda à condição de município constitui, outrossim, afronta aos princípios primitivos da Carta constitucional vigente, criando uma realidade própria dos regimes autoritários. Não obstante as críticas existentes sobre os custos fiscais para a continuidade do processo criação de governos locais e ampliação da fragmentação territorial, existem evidências que indicam de que o financiamento desse processo poderia reduzir as desigualdades e melhorar as condições sociais das populações dos distritos mais dinâmicos. A falta de consenso sobre uma medida para se aferir a viabilidade dos municípios emancipados após o advento da Emenda constitucional nº15 é fator que não só dificulta a implantação de uma legislação que pacifique a questão das emancipações, como também impossibilita avaliar esse fenômeno além de uma dimensão meramente financeira.

Referências Bibliográficas

Afonso, J. R. R., Araújo, E. A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.:

http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001530.pdf . Sítio acessado em 28 de novembro de 2007. 11 p. 2001

Agência Serra.

http://www.agenciaserra.com.br/colunistas.php?acao=ler_coluna&id=255&voltar=index.php. Sítio consultado em 15/01/2008

Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Legislação Mineira, Constituição de 1891.

http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=CONSTITUIÇÃO%201891%201891.NORM.&SECT8=SOTEXTO 2007.

⁸¹ http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/vaf/, consultado em 01/02/2008

⁸² “Arrecadação de ICMS de Além Paraíba voltou a cair drasticamente em maio”. Agência Serra, 05/07/2007.

BRAGA.R; PATEIS.C.S. Criação de Municípios: Uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo. Revista de Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (ISSN 1519-4817) Ano IX / No. 17 / Janeiro-Junho de 2003 / p. 7-14

Brasil Imperial; Legislação. Lei de 1º de outubro de 1828 - <http://www.brasilimperial.org.br/c24a72.htm> 2007.

Bremaeker, F. E. J. D. EVOLUÇÃO DO QUADRO MUNICIPAL BRASILEIRO NO PERÍODO ENTRE 1980 E 2001. IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO. 11 p. 2001.

Cataia, M. A. A geopolítica das fronteiras internas na constituição do território: o caso da criação de novos municípios na região centro-oeste do Brasil durante o regime militar. Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales. Vol. X, núm. 218 (22), 1 de agosto de 2006: Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-22.htm>>. Acesso em: 08 jan 2008. Barcelona, 2006.

Dolhnikoff, M. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo. 2005. 330 p.

Faoro, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, v.1. 1979. 397 p.

_____. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, v.2. 1989. 452 p.

Fávero, E. Desmembramento territorial: O processo de criação de municípios - avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. - Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. 278 p.

Filippov, M., Ordeschook P. , Shvestsova, O. Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions. Cambridge: Cambridge University Press. 2003. 384 p.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE. 2002. 245 p. (Pesquisa de Informações Básicas Municipais)

Gibson, E. L., (Org). Federalism and Democracy in Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2004. 377 p.

Gomes, G. M., Mac Dowell, M. C.; OS ELOS FRÁGEIS DA DESCENTRALIZAÇÃO: Observações Sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros - <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229965/Gomes%20Os.pdf> . Sítio acessado em 08 de janeiro de 2008. Washington, DC: The World Bank,; 17 p. 1995.

Gomes, G. M., Mac Dowell, M.C. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. IPEA. Rio de Janeiro, p.29. 2000. (TD 706)

Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Evolução do município brasileiro. Rio de Janeiro <http://www.ibam.org.br/municipio/criacao.htm> . Consultado em 28 de novembro de 2007.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE. 2002. 245 p. (Pesquisa de Informações Básicas Municipais)

Leal, V. N. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1997. 440 p.

Lenin, V. I. O Estado e a Revolução. Niterói: Diálogo. 1968. 155 p.

Mendes, M. J., Gall, N. O que é federalismo? nº 24. p.2-3: Disponível em: http://www.braudel.org.br/publicacoes/bp/bp24_pt.pdf. Acesso em: 16 Nov 2007. Braudel papers. São Paulo, nº 24. p.2-3 2000.

Pinto, M. B. F. A Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade. In: (Ed.). Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia. Cadernos Adenauer. Vol 5, nº1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. A Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade, p.24

República Federativa do Brasil - Legislação. Ato Complementar nº 46, de 7 de fevereiro de 1969 - <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed> 2007a.

_____. Constituição de 1988 - Texto consolidado até a Emenda nº 55 de 20/09/2007. <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> 2007b.

_____. Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967 - <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LCP/Lcp01.htm> 2007c.

Rezende, F. Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios - <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229985/Rezende%20Federalismo%20Fiscal%20Novo.pdf> . Sítio acessado em 23 de novembro de 2007. The World Bank,. Washington, DC, p.10. 1997

Schwartzman, S. BASES DO AUTORITARISMO BRASILEIRO: Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/bases/capit2.htm#_1_3. Acesso em: 18 Jan 2007. 3ª edição. Rio de Janeiro, 1988.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/vaf/, consultado em 01/02/2008

Serra, J., Afonso, J.R.R. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas reflexões. Revista do BNDES. V. 6, n. 12, P. 3-30, Dez. 1999 1999.

Silva, A. R. C. D. De Comunidades a Nação. Regionalização do poder, localismos e construções identitárias em Minas Gerais (1821-1831). almanack brasiliense - revista

eletrônica. n 2, novembro de 2005 - <http://www.almanack.usp.br/PDFS/2/almanack.pdf>: 43-63 p. 2005.

Siqueira, C. G. D. Emancipação municipal pós constituição de 1988: Um estudo sobre o processo de criação de novos municípios paulistas. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003. 236 p.

Supremo Tribunal Federal.

<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp> . Sítio acessado em 08/01/2008.

Tomio, F. R. D. L. The Creation of municipalities after the 1988 Constitution. Rev. bras. Ci. Soc. São Paulo, v. 17, n. 48, 2002 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 Dec 2007. doi: 10.1590/S0102-69092002000100006 2002.

U.S. Census Bureau. 2002 Census of Governments, Volume 1, Number 1, Government Organization, GC02(1)-1: <http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf> . Sítio acessado em 28/11/2007. Washington, DC. 2002.

Wanderley, C. B. Emancipações municipais em Minas Gerais: Estimativa de seus impactos sociais. III Seminário de Economia de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/seminarioiii/download/burian.zip> . Consultado em 25/01/08. 23 p. 2006.

Wirth, J. D. O Fiel da balança: Minas Gerais na Federação Brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982. 384 p.