

O MUNICÍPIO NO BRASIL REPÚBLICA E O SURTO EMAN- CIPACIONISTA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

THE MUNICIPALITY IN BRAZIL REPUBLIC AND THE EMANCIPATIONIST OUTBREAK AFTER THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988

Marcos Antônio Nunes¹ & Ralfo Edmundo da Silva Matos²

¹Fundação João Pinheiro
Diretoria de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro
Alameda das Acácias, 70 – São Luiz, Belo Horizonte – MG, Brasil, CEP: 31275-150
Email: marcos.geoman@gmail.com

²Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG
Departamento de Geografia, Campus Pampulha, Instituto de Geociências,
Av. Antônio Carlos, 6627, Pampulha, Belo Horizonte – MG, Brasil, CEP: 31270-901
Email: ralfomatos@gmail.com

Recebido 07 de Agosto de 2018, aceito 30 de Maio de 2020

Resumo: O ritmo da criação de municípios no Brasil variou do período colonial à República, no tempo e no seu vasto território. Contudo, foi na República que se verificou grande crescimento absoluto das municipalidades brasileiras. Duas constituições federativas se destacaram como “municipalistas”, a de 1946 e a de 1988, e elas contribuíram para a ocorrência dos principais surtos emancipacionistas do período republicano. O objetivo desta pesquisa é, portanto, trazer à baila os principais fatores que contribuíram para o incremento do número de municípios brasileiros durante a República, e analisar as suas motivações, vantagens e desvantagens após a Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: povoamento, história do Brasil, emancipações distritais, municípios brasileiros.

Abstract: The rhythm of the creation of municipalities in Brazil varied from the colonial period to the Republic, in time and in its vast territory. However, it was in the Republic that there was a great absolute growth of the Brazilian municipalities. Two federal constitutions stood out as “municipalists”, 1946 and 1988, and they contributed to the occurrence of the main emancipationist outbreaks of the republican period. The purpose of this research is to bring to light the main factors that contributed to the increase in the number of Brazilian municipalities during the Republic, and to analyze their motivations, advantages and disadvantages after the Federal Constitution of 1988.

Keywords: settlement, history of Brazil, district emancipations, brazilian municipalities.

INTRODUÇÃO

A evolução histórica do Município brasileiro demonstra que o reconhecimento de sua autonomia não foi ponto pacífico entre legisladores e municipalistas, tendo sido, inclusive, ignorado nos períodos mais centralizadores.

No regime monárquico o Município não obteve autonomia, porque o país assistiu a um processo centralizador da administração pública, em que até os presidentes das províncias eram nomeados pelo imperador.

Na Primeira República não a desfrutou, porque o coronelismo sufocou toda a liberdade municipal, falsificando o sistema eleitoral vigente, dominando inteiramente o governo local.

No período 1930–1934, com Vargas, também não houve autonomia, pois era incompatível com a linha política que se instaurou no País.

Na Constituição de 1934, também não, porque a transitoriedade de sua

vigência impediu a consolidação do regime, assim como na Constituição de 1937, porque as Câmaras permaneceram dissolvidas e os prefeitos ficaram subordinados à intervenção dos estados.

A Constituição de 1946 apresentou um caráter mais propenso à autonomia municipal, só que mais restrito aos seus poderes administrativos e um começo de liberdade no que dizia respeito aos seus poderes de legislar sobre os interesses locais.

As Constituições de 1967 e 1969 foram promulgadas dentro do regime militar, que era centralizador e praticamente retirou de seu texto constitucional qualquer forma e direito de autonomia por parte dos municípios.

Somente a Constituição de 1988 e as subsequentes leis estaduais e leis orgânicas municipais é que criaram possibilidades para que a autonomia municipal passasse a ser exercida de direito e de fato nas administrações locais.

Após a Constituição Federal de 1988, o que se observou foi o testemunho das muitas mudanças ocorridas no pacto federativo da República Brasileira que repercutiram na (re)definição de seu mapa político, à medida que seu território foi sendo subdividido entre suas esferas político-administrativas.

Por isso, a divisão territorial brasileira pode ser considerada uma das mais dinâmicas dos países ocidentais, sobretudo no que se refere à criação de municípios e à alteração de suas divisas. Esta dinâmica, associada à municipalização pós-Constituição Cidadã, e ao novo conhecimento do território, criou um cenário complexo de questões relacionadas aos limites territoriais (IBGE, 2017).

O ente municipal, portanto, transitou longo período da história brasileira por diferentes sistemas de governo, até atingir a sua maturidade jurídica na Constituição de 1988. A posição atual dos municípios, entretanto, é bem

diferente da que ocupou em regimes anteriores, sem grandes interferências dos entes federais e estaduais, e dotados da capacidade de gerir sua própria renda, com direito à participação em rendas estaduais e federais, e tendo o direito de decidir sobre as melhores medidas de interesse local.

Apesar de tamanha flexibilização da legislação, hoje se verifica que a maioria dos municípios brasileiros não conquistou a sua verdadeira independência econômica (“andar com as próprias pernas”) – o contrário do que se verificou nos primórdios da colonização brasileira, quando para se elevar um povoado à vila era uma tarefa morosa e que dependia da anuência da Coroa.

Ao transcorrer o longo período do Brasil Colônia, atravessar o curto período do Brasil Império, até se ancorar no Brasil República, observou-se que o município vem se fortalecendo como ente político-administrativo, desde que fora trasladado da Península Ibérica. Mas, foi na República que o município vem galgando, passo a passo, mais autonomia administrativa através da descentralização política auferida, sobretudo, pela Constituição Federativa de 1988.

Esse estudo, portanto, visa identificar os principais acontecimentos internos e externos, fatos históricos e agentes que contribuíram para a dinâmica da criação de municípios no Brasil República.

A MULTIPLICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL REPÚBLICA, CONFORME A VIGÊNCIA DAS CONSTITUIÇÕES FEDERATIVAS: MOTIVAÇÕES, VANTAGENS E DESVANTAGENS

Essa seção fará uma breve incursão histórica, visando contextualizar o surgimento dos municípios no Brasil, bem como a sua expansão durante o Brasil República, passando por diferentes períodos constitucionais até culminar na Constituição

Democrática de 1988. Antes, todavia, formalizou-se sinteticamente os aspectos metodológicos da pesquisa.

Aspectos metodológicos

Dois eixos principais sustentam essa pesquisa: a) revisão bibliográfica, numa perspectiva historiográfica, em que o pesquisador fundamenta o seu texto a partir de obras importantes que permitem situar o seu objeto de pesquisa (Canabarro, 2008); b) análise da criação de municípios no período republicano, a partir das constituições federais, e também a partir das informações obtidas e dados quantitativos coletados das principais referências elencadas.

No primeiro eixo, alguns autores foram imprescindíveis: Odair Alves (1986), Francisco Iglésias (1993), Cretella Jr. (1981), Tavares (1997) dentre outros. Eles foram importantes para correlacionar os principais fatos históricos e os períodos constitucionais à criação de municípios no decorrer do Brasil República. Outros autores também complementaram informações, bem como também trouxeram contribuições pontuais à compreensão dos fatores que cooperaram para a multiplicação dos municípios brasileiros no período.

Assim, o principal percurso desse estudo é de caráter historiográfico, seja para situar o objeto de pesquisa, seja para escolher a metodologia que permita dar conta do seu desenvolvimento.

O Município no Brasil República

A criação de municípios no Brasil sempre seguiu trajetória ascendente, em que o municipalismo brasileiro presenciou momentos de relativa autonomia ou restrições políticas impostas em diferentes períodos de sua história constitucional (Tavares, 1997). No entanto, foi a partir da Nova República que se verificou

grande surto emancipacionista, quando o número de municípios se elevou significativamente. Nesta análise, o período histórico que compreende o Brasil República foi subdividido em cinco: República Velha (1889-1930), Era Vargas (1930-1945), República Nova (1946-1964), Regime Militar (1964-1985), e Nova República (pós-1985).

O Município na República Velha

Ao ser proclamada a República no dia 15 de novembro de 1889, as províncias passaram a se chamar estados e adquiriram autonomia que jamais tinham conhecido, mediante uma espécie de Constituição provisória posta em execução através do decreto 510, de 22 de junho de 1890. No dia 23 de outubro daquele ano passou a vigorar o decreto 914-A, que cita em seu Art. 67, que os estados devem conceder autonomia aos municípios, “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Legislação..., 2017). Porém, não especificava exatamente o que se entendia por liberdade municipal (Alves, 1986).

A primeira Constituição Republicana, no entanto, foi promulgada no dia 24 de fevereiro de 1891, da mesma forma que a “provisória” também tratou de forma muito genérica o tema municipalista, ficando os estados responsáveis para tratar da autonomia municipal e temas relacionados ao seu interesse. Como ainda dominava o pensamento centralista das administrações estaduais, a autonomia municipal sequer foi tratada, de modo que em inúmeros estados os seus presidentes ainda procediam à nomeação de prefeitos em muitos municípios. Nesta transição, não se verificou no Brasil um verdadeiro federalismo, mas um regionalismo que se solidificou dominado pelas grandes oligarquias. Havia o interesse do presidente do estado em nomear chefes locais para a administração municipal (Alves, 1986).

Na análise de Iglésias (1993), a questão central da Constituição de 1891 era o federalismo, tendendo ora ao predomínio da União, ora ao dos estados, ou unionistas e federalistas. A primeira Constituição Republicana do Brasil foi concebida sob a influência da norte-americana, mas os países apresentavam realidades distintas. Enquanto o Brasil visava à descentralização, saindo de um modelo centralista, a “República do Norte” partiu da descentralização para a unidade, de entidades que abdicam de suas prerrogativas em favor do centro, diferença a marcar com nota forte os dois casos. Regime comum na República foi o adotado, também, à maneira dos Estados Unidos. A ideia parlamentarista, portanto, não teve vez no Brasil.

Durante os anos em que vigorou esta Constituição não houve uma verdadeira autonomia municipal no Brasil, já que o hábito do centralismo e a opressão do coronelismo¹, dentre outros, transformaram os municípios em feudos de políticos, que mandavam e desmandavam nas suas áreas de influência, fazendo deles propriedade particular e dos eleitores seu rebanho. As oposições que se esboçavam no interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política², não havendo qualquer possibilidade de democracia, vivendo o município sem recurso, liberdade, progresso e autonomia.

O abuso e a arbitrariedade só foram estancados pela reforma constitucional de 1926, ao conceder à União o direito de intervir nos estados para proteger a autonomia municipal, também reforçada graças aos movimentos políticos dos

¹ Segundo Leal (1997), o coronelismo atua no reduzido cenário do governo local. Seu *habitat* são os municípios do interior, o que equivale dizer os municípios rurais; sua vitalidade é inversamente proporcional ao desenvolvimento das atividades urbanas, como sejam o comércio e a indústria. O isolamento é fator importante, pois, na formação e manutenção do fenômeno.

² A *Guerra de Canudos* (1896-1897) foi um dos exemplos da perseguição política na recém-inaugurada República, que dizimou a vida de milhares de sertanejos e militares, devido ao receio da reinstalação da Monarquia através da atuação religiosa de Antônio Conselheiro no sertão nordestino (Cunha, 2007).

anos 20 (notadamente o “tenentismo”), que levaram à Revolução de 30³. Entre as metas revolucionárias estava a redução do poder do Estado e o fortalecimento da União e dos municípios.

Napolitano (2016) afirma que os republicanos, embora concordassem entre si que a Monarquia não deveria mais reger a nação brasileira, eles não formavam um bloco político e ideológico único. Havia várias correntes que expressavam visões diferentes de como deveria se organizar a República no Brasil. Os dilemas eram vários: o governo deveria ser descentralizado ou centralizado? Enfim, as respostas a essas perguntas variavam dependendo das correntes republicanas. No entanto, depois da implantação do regime em 1889, as propostas políticas se tornaram cada vez mais pautadas por valores conservadores e oligárquicos.

No período compreendido entre os governos de Rodrigues Alves (1902-1906) e Washington Luís (1926-1930) ocorreu uma sucessão política de fazendeiros oriundos, em sua maioria, das oligarquias paulista e mineira. Esta dinâmica foi cunhada pela expressão *Política do Café com Leite*, suposta regra do jogo político que fazia as outras oligarquias regionais menos poderosas gravitarem em torno do eixo São Paulo-Minas Gerais (Napolitano, 2016).

Os primeiros anos da década de 1930 foram difíceis para a economia brasileira, em face dos efeitos danosos da crise da Bolsa de Nova York, em outubro de 1929. A este cenário externo, que resultou em uma desvalorização de 50%, aproximadamente, da moeda nacional, soma-se a crise de 1930, com a

³ Em 1926, diante dos movimentos tenentistas e da inquietação do proletariado, o presidente Artur Bernardes decidiu reformar a Constituição de 1891 para inserir dispositivos que lhe proporcionaram condições de cercear a ação dos opositores. Mas foi respeitado o dispositivo da autonomia municipal. Antes dessa reforma, e mesmo durante a elaboração da Constituição de 1891, falava-se em destacar territórios distintos de alguns municípios. Pretendia-se com isso afastar certas áreas da administração do município, ficando sob a jurisdição direta do Estado (Alves, 1986).

deposição de Washington Luís, colocando fim à “política do café-com-leite”, e a ascensão de Getúlio Vargas. Este ano marca a implantação de um novo modelo político e econômico no Brasil (Iglésias, 1993).

Outras mudanças ocorreriam em consequência deste novo cenário econômico que iriam favorecer o binômio industrialização/urbanização. Os governos originados da Revolução de 1930, chefiados por Getúlio Vargas, além de colocar em prática uma política de industrialização, tratavam de desarmar os “exércitos sertanejos”, restringindo o poder dos fazendeiros e, ao mesmo tempo, criando uma legislação do trabalho aplicável unicamente às áreas urbanas, proporcionando um padrão de vida mais alto aos assalariados da cidade. Surgia, então, um mecanismo de estímulo ao êxodo rural e a constituição dos exércitos de reserva para a incipiente economia capitalista industrial (Singer, 1998, p. 124).

No transcurso da República Velha (1889-1930) foram criados aproximadamente 2 centenas de municípios (IBGE, 2011). A próxima seção abordará as emancipações ocorridas no Brasil durante a *Era Vargas*.

O Município na Era Vargas

Na Era Vargas, o Brasil retorna ao sistema centralizado de administração, extinguindo-se todos os poderes legislativos, incluindo os municipais. Os fatos políticos dos anos 1930-1934⁴ pressionaram Getúlio Vargas a convocar uma

⁴O *Governo Provisório de Vargas* foi marcado pela presença dos chamados “tenentes” nos cargos políticos, e vários militares controlavam os governos estaduais visando anular a influência política regional de antigos coronéis. Assim instalou-se um clima de tensão entre as velhas oligarquias regionais e os tenentes interventores. Em São Paulo o conflito teve maior força, ao ponto de os oposicionistas convocarem a população para lutar contra o governo de Getúlio Vargas. Tal mobilização resultou na chamada Revolução Constitucionalista de 1932. Apesar da derrota das forças oposicionistas, Vargas convocou eleições para a formação da Assembleia Nacional Constituinte.

Assembleia Constituinte, cujos trabalhos culminaram na Constituição de 16 de julho de 1934 (Cunha, 2012).

No período de 1891 a 1934 houve uma proliferação do número de municípios no Brasil, notadamente nas atuais regiões Sudeste e Nordeste, conforme mostra a Figura 1. Entretanto, tal crescimento foi mais expressivo durante o *Governo Provisório de Vargas* (1930-1934), que representou uma recentralização do poder federativo e que reduziu o poder dos estados e municípios.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1934, restabelecia-se a Federação e reduzia-se a competência dos estados, inclusive sobre a organização municipal, cuja autonomia adquire nível de importância equivalente ao da União e ao dos estados, explícita e claramente definida no art. 13:

Art. 13: Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e, especialmente, à eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; a decretação dos seus impostos e taxas e a arrecadação e aplicação de suas rendas; a organização dos serviços de sua competência (Cretella Jr., 1981, p. 41).

Apesar de a Constituição de 1934 ser derrogada pela de 1937, que instituiu o Estado Novo, o qual se estendeu até 1945, os horizontes que ela abriu para os municípios não mais seriam esquecidos e consolidariam a tendência de lhes ampliar o papel e garantir a autonomia, tornando-a mais imune ao jogo político-eleitoral dos estados e das oligarquias regionais. Essa Constituição difere das outras duas no aspecto tributário, pois criou um sistema de partilha de impostos que seriam transferidos dos estados aos municípios.



*Figura 1 - Mapa das sedes municipais brasileiras criadas entre 1891 e 1934.
Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD-Brasil, 2013)*

A Constituição de 1934 apresentava, assim, tendências municipalistas para corrigir abusos da predominância dos estados sobre os municípios que ocorria no sistema político anterior. A explicitação da autonomia municipal foi revelada em seu tríplice conteúdo: política, financeiro e tributário, e administrativo, delegando aos municípios a função de organizar os serviços de sua competência (Tavares, 1997).

Apesar do caráter descentralizador do período de 1934-37, não ocorreu uma corrida emancipacionista como se verificaria em outros períodos constitucionais. E poucos municípios foram criados, em sua grande maioria nas atuais regiões

Nordeste e Sudeste do Brasil, mesmo assim concentrados em poucos estados, conforme ilustra a Figura 2.

O golpe de 1937 impôs um novo regime político ao Brasil. Detinha uma feição corporativa – o Estado Novo –, caracterizando-se pela concentração de poderes no Executivo. Embora mantendo a discriminação das rendas municipais, com algumas alterações, atingiu em cheio a autonomia dos municípios, porque os prefeitos passaram a ser de livre nomeação dos governadores, então chamados Interventores do Estado (art. 27) os quais eram indicados pelo Chefe de Governo (Cretella Jr., 1981, p. 42).

Durante o breve interregno de unitarismo do Estado Novo, sob a égide da Constituição dos Estados Unidos do Brasil outorgada em 10 de novembro de 1937, a primeira referência ao Município é feita no Art. 16, pelo qual o poder legislativo central passa a ser o único legislador eleitoral. Os impostos e as taxas facultativos aos municípios foram mantidos, aqueles mencionados na Constituição de 1934, menos o imposto sobre a renda de imóveis rurais que passou para a competência da União (Tavares, 1997).

No sistema intervencionista do Estado Novo, os prefeitos nomeados governavam sem a colaboração de qualquer órgão local, centralizando e tomando várias decisões. Duas situações, porém, garantiram a sobrevivência dos municípios, em meio à centralização absoluta:

a) Manteve-se a arrecadação municipal sobre indústrias e profissões. (A eliminação do tributo sobre a cédula rural não representou grande prejuízo, já que era pouco significativo)⁵;

⁵ Muitas prefeituras mineiras, contudo, de zonas predominantemente rurais, viram-se privadas de uma das suas principais receitas. Para compensarem a perda, criaram inúmeras taxas municipais tais como: rodoviária, de melhoramentos, de fomento rural, de conservação de estradas e pontes, etc, muitas não correspondendo aos serviços criados ou prestados, o que gerou inúmeras reclamações judiciais (Tavares, 1997).

b) Generalizou-se nos estados a criação de Departamentos de Assuntos Municipais, o que, em princípio, visava controlar os governos locais, mas, por outro lado, tinha funções de assistência técnica, que muito contribuiu para a racionalização das administrações municipais (Cunha, 2012).



Figura 2 - Mapa das sedes municipais brasileiras criadas entre 1934 e 1937.
Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD-Brasil, 2013)

Não obstante o Art. 26 da Constituição de 1937 reafirmar e reassegurar a autonomia municipal, o Art. 27 declara de livre nomeação do governador de estado o prefeito. Segundo Pontes de Miranda (1938 apud Tavares, 1997, p. 177), a autonomia municipal era “amplo surrão” em que se metia o que bem entendia e ao mesmo tempo frágil dique às investidas usurpantes dos governos estaduais à Constituição de 37. Os municípios ganharam significação política, mas foram diminuídos como entidades autoadministrativas, em função de ter retirado dele

a escolha de seu prefeito, e ter concentrado no estado-membro todas as rendas, estaduais e municipais. “o Município é um gigante peiado, um tanto, o espantinho que se põe nas roças para afugentar os passarinhos, o estadualismo ainda uma vez ganhou. E ganhou com aparências de ter perdido” (Pontes de Miranda, 1938, s. p.).

Em 1938, através de um decreto-lei federal, todas as sedes de municípios brasileiros passariam a se chamar cidades, sem distinção de tamanho e grau de urbanização. Enquanto a palavra “arraial” também deixaria gradualmente de ser utilizada para dar lugar ao termo “povoação” (Fonseca, 2011, p. 570).

Sob as circunstâncias do regime centralizado no Executivo, neste período poucos municípios foram criados e mesmo assim concentrados na atual região Sudeste, conforme ilustra a Figura 3.



Figura 3 - Mapa das sedes municipais brasileiras criadas entre 1937 e 1946.
Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD-Brasil, 2013)

O Município na República Nova: revitalização e descentralização

Com a queda de Getúlio Vargas e a Constituição de 1946, os municípios experimentaram uma revitalização em sua autonomia, pois é considerada uma das mais municipalistas de quantas o Brasil teve (Alves, 1986).

A presença de renomados juristas e municipalistas, como Aliomar Baleeiro, Otávio Mangabeira, Nereu Ramos, Juracy Magalhães e Hermes Lima, na Constituinte de 1946, contribuiu para que o ente municipal ganhasse raízes mais profundas no texto legal, confirmando o que já havia sido esboçado na reforma de 1926 e na Carta de 1934 (Cunha, 2012).

A Carta de 1946 fez renascer o municipalismo no Brasil, ao delegar maiores poderes políticos e econômicos aos municípios; apresentou um caráter mais propenso à autonomia municipal, só que mais restrito aos seus poderes administrativos e um começo de liberdade no que dizia respeito aos seus poderes de legislar sobre os interesses locais. E a União transfere parte de seus tributos e dos Estados para os municípios. A partir desta época, surgiram municípios em todos os Estados (Nunes, 2001).

Por meio do Art. 28 buscou assegurar a autonomia política, administrativa e financeira do Município:

Art. 28: Pela eleição do prefeito e dos vereadores, pela administração própria no que concerne a seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos da sua competência e à aplicação das suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (Brasil, 1986, p. 266).

Além das rendas exclusivas do município, esta Constituição lhe deu participação em alguns tributos arrecadados pelos Estados e pela União:

- Imposto de Renda;
- impostos únicos (sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais); e
- devolução, pelos estados, aos municípios (exceto os das capitais) de trinta por cento do excesso de sua arrecadação de impostos sobre o total das rendas locais de qualquer natureza (excluindo-se o imposto de exportação).

A Constituição de 1946 facultou aos municípios a cobrança dos seguintes impostos: imposto predial e territorial urbano; imposto de licença; de indústrias e profissões; sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência, além de contribuição de melhoria quando se verificasse valorização do imóvel. Embora autônomos na aplicação de seus orçamentos, os municípios ficaram sujeitos à aplicação de 20% de sua receita no setor de ensino. Além disso, conferiu à União e Estados o poder de instituir novos impostos, além dos previstos na Constituição, desde que a divisão se fizesse nos seguintes termos: 20% para a União, 40% para o Estado e 40% para os municípios. No entanto, os estados voltam a disputar as fontes de renda municipais, de que se podiam servir com maior ou menor desenvoltura. Somente Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo repassaram a seus municípios o excesso da arrecadação dos impostos sobre as rendas municipais. A União continuou a ser relapsa em pagar as cotas do Imposto de Renda sempre com atraso e, não raro, dependendo de influências políticas para serem liberadas. Ao mesmo tempo, os próprios municípios não se esforçavam em criar mecanismos institucionais para elevar a arrecadação de seus tributos (Alves, 1986).

Devido à possibilidade de arrecadar recursos federais por conta das cotas do Imposto de Renda que a União deveria restituir às unidades em que fosse arrecadado, “explodiram” municípios em todos os Estados, em proporções

alarmantes, evidenciando a falta de critério e acarretando o inverso dos benefícios esperados. A Figura 4 apresenta a distribuição das sedes dos municípios criados no período de 1946 a 1967.

Desta maneira priorizava-se assegurar novas fontes de recursos em detrimento de uma análise mais detalhada sobre a viabilidade de tais emancipações. Conforme salienta Carvalho (1985, p. 5), “é de se prever que boa parte desses novos municípios tenha sido emancipada precocemente, sem efetivas condições de sobrevivência, sendo, por conseguinte inviáveis”.

Em todos os estados, multiplicaram-se os municípios. Nesse contexto, há que se destacar os exemplos de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Paraná. Em um primeiro momento, os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Acre são mencionados como exceção à febre da multiplicação, que neles ocorreria em anos posteriores. O estado do Amazonas, por exemplo, que tinha 44 Municípios, em pouco tempo passou a ter 296.

No período que se estendeu de 1946 a 1969 o crescimento do número de municípios no Brasil foi superior a 100%. Neste aspecto, merecem destaque os anos de 1948, 1953 e 1962, quando ocorreu o maior número de emancipações, sob a égide da Constituição de 1946.

Esta Constituição, não sem exagero, foi considerada a carta de alforria dos municípios. Fortalecera, sem dúvida, a autonomia municipal. Foi municipalista no consignar esta autonomia, mas, especialmente, por tentar apoiá-la numa discriminação de rendas que favorecera os municípios. Mas propiciou também a deformação de seus ideais municipalistas, ao distribuir igualmente, a todos, parcela do imposto de renda, com o que os Estados adotaram uma política de facilidades na criação de municípios, só para

atrair mais recursos para seus territórios, com a disseminação de municipalidades, sem qualquer condição de sobrevivência (Silva, 1977, p. 5, apud Souza, 1997, p. 211).

Ainda sob a vigência da Constituição de 1946, deve-se ressaltar que também o Supremo Tribunal Federal emitiu vários acórdãos com interpretação favorável aos municípios em questões de autonomia política, administrativa e financeira, e isto porque os estados ainda insistiam em invadir a esfera municipal, autônoma, questionando sobre tributos que já não pertenciam mais a eles, e sim aos municípios (Cunha, 2012).



*Figura 4 - Mapa das sedes municipais brasileiras criadas entre 1946 e 1967.
Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD-Brasil, 2013)*

De modo geral, o objetivo do sistema financeiro e tributário ditado pela Constituição de 1946 foi o de fortalecer as finanças dos estados e dos municípios. O Art. 21, por exemplo, propõe que a arrecadação estadual, quando fosse maior que a municipal, fosse transferida porcentagem do excesso arrecadado. Esta constituição sofreu 21 emendas e na sua vigência foram editados quatro Atos Institucionais. Dizem respeito aos municípios e são importantes porque instituem nova discriminação de rendas em favor dos municípios brasileiros (Tavares, 1997).

O Município durante o regime militar

A partir de 1964, o Brasil viveu uma fase de arbitrariedades, truculência e desrespeito aos direitos dos cidadãos, dos estados e dos municípios, com a instalação do regime militar. O sistema político se tornou excessivamente centralizado, passando a ser eleitos indiretamente os governadores e prefeitos de algumas categorias municipais (Alves, 1986).

As Constituições de 1967 e 1969 foram promulgadas dentro do regime militar. A Constituição de 1967 manteve as conquistas municipais que vinham da Constituição de 1934: unidade político-administrativa, juntamente com Estados e municípios; autonomia política, administrativa e financeira; inclusão da autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União; e manutenção de impostos partilhados. De natureza centralizadora, voltou-se ao sistema de nomeação de prefeitos para as capitais, estâncias hidrominerais e municípios considerados de interesse da segurança nacional, incluindo-se os de fronteira e outros, onde se instalavam indústrias críticas para a segurança.

Deste modo, cerca de 180 municípios perderam prerrogativas, só restabelecidas pela Emenda Constitucional de junho de 1982. Neste período, impediu-se que 42% da população brasileira tivessem o direito de escolher seus prefeitos, por voto secreto e livre (Cunha, 2012).

Os dados da Tabela 1 mostram como houve uma drástica redução do ritmo de criação de municípios a partir da década de 1970.

Tabela 1: Brasil: 1940-2013: Evolução do número de municípios

Ano	Nº de municípios	Taxa de crescimento entre os períodos (%)
1940	1.574	-
1950	1.889	20,0
1960	2.766	46,4
1970	3.952	42,9
1980	3.991	1,0
1991	4.491	12,5
2000	5.507	22,6
2010	5.565	1,1
2013*	5.570	0,1

Fonte: Adaptado de Bremaeker (1991); os dados de 2000 e 2010 são do IBGE. Nota: Em 2013, cinco municípios foram criados por decisão judicial.

Na década de 1950 foi quando ocorreu o maior crescimento relativo das municipalidades. O número de municípios passou de 1.889 para 2.766 – crescimento de 46,4%. Na década seguinte, antes da instauração do regime militar, que impôs forte regulamentação às emancipações, ocorreu um grande surto que resultou um crescimento relativo de 42,9%. Foram criados 1.186 municípios.

Para controlar esse processo de criação e extinção de municípios, o Governo Militar edita a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia como requisitos mínimos para a criação de municípios: população, renda pública e forma de consulta prévia aos habitantes. Com isto, houve redução do ritmo das emancipações. Em 1968, sob a vigência da Constituição de 1967, apenas o Município de Paulo Ramos, no Maranhão, foi criado.

Entre 1970 e 1980 poucas dezenas de municípios foram criadas, conforme ilustra a Figura 5. Isso para não acontecer os excessos verificados após a Constituição de 1946 – o que explica o crescimento de apenas 1% de

emancipações na década de 1970.

Sob a vigência da Constituição de 1969, apenas 233 municípios foram criados, o que representou uma forte desaceleração do ritmo de emancipações em relação ao período anterior. As regiões Centro-Oeste, Nordeste, e Norte apresentaram o maior número de emancipações.

As restrições impostas pelo regime militar à criação de novas municipalidades seriam superadas no alvorecer dos 1980 através da convocação dos constituintes para a Assembleia Nacional. Mais importante que o retorno do municipalismo no Brasil, em que o ente municipal ganharia *status*, foi a restituição dos direitos e deveres do cidadão através da Carta Magna de 1988.



Figura 5 - Mapa das sedes municipais brasileiras criadas entre 1969 e 1988.
Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD-Brasil, 2013)

O Município na Constituição Cidadã de 1988: ações facilitadoras, surto emancipacionista e o “freio”

A Constituição Federal de 1988 veio restaurar o Estado Federal brasileiro após um longo período de regime militar, marcado por um presidencialismo autoritário que praticamente desfigurou o federalismo do país. A Carta Magna de 1988, portanto, estruturou um federalismo de equilíbrio, conferindo autonomia aos estados federados. A autonomia das entidades federativas, contudo, pressupõe uma repartição de competências administrativas, tributárias e legislativas (Torres, 2014).

Foi pensando nesta autonomia que os constituintes deliberaram aos estados-membros o poder de legislar sobre o tema das emancipações distritais⁶, embutida no § 4º do Art. 18 da Constituição Federal de 1988:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (Brasil, 1989, p. 19).

Eis a brecha constitucional que daria fôlego aos distritos pela corrida emancipacionista dos anos 1990, em diferentes estados da federação. “O distrito é a subdivisão do município e autoridade administrativa, judicial, fiscal e policial, além de constituir cartório. Possui como sede uma área urbana, denominada vila, e uma área rural, intitulada de povoações isoladas” (FJP, 2017). Uma vez

⁶ Juridicamente é correto utilizar a expressão “criação de municípios por emancipações distritais”, já que a emancipação é do distrito (Silva, 2007). O termo “emancipação municipal” não está em conformidade, uma vez que o ente municipal já adquiriu sua autonomia político-administrativa após a Constituição Federal de 1988.

instalado o distrito⁷, com seus termos definidos em lei municipal e através de votação na Câmara dos Vereadores, ele reúne a mínima condição estabelecida para se tornar município, e em conformidade com a legislação das assembleias estaduais que estabeleceram as regras – muitas delas facilitadoras e complacentes.

Destarte, o fracionamento territorial de determinado município em distritos é condição *sine qua non* para garantir a certidão de nascimento de um ou mais distritos pleiteantes. Daí constituir, também, uma das razões do crescimento indiscriminado do número de distritos após a Constituição de 1988, fenômeno que aconteceu em vários estados brasileiros (Nunes & Garcia, 2014a).

Esses sucessivos fracionamentos são, em geral, de caráter político, e por isso nem sempre são acompanhados de uma lógica que privilegia o ordenamento territorial, nem tampouco a distribuição da infraestrutura no território municipal. Isso compromete o acesso aos equipamentos urbanos e aos serviços municipais, além de alterar substancialmente a estética dos polígonos distritais, o que resultou em formas bizarras (Oliveira *et al.*, 2015).

Tornar-se município é muito vantajoso nas condições propostas pela Constituição Federal de 1988, como se verá; e deixar a condição de povoado e tornar-se distrito também tem as suas inúmeras vantagens. Isto porque a

⁷O distrito é, pois, um limite interno municipal, um polígono dentro do Município; e não goza de autonomia política como o Município. Além do distrito-sede, o município pode ter outros distritos. Ele pode ser subdividido em bairros, ou ainda sediar subprefeituras ou administrações regionais, como ocorre em algumas metrópoles brasileiras. Os distritos sucedem as antigas freguesias do Brasil Colônia. Em Minas Gerais, o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 37, de 18 de janeiro de 1995 (Minas Gerais, 1995), determina que a elaboração do estudo técnico para criação de distritos é uma atribuição exclusiva do Instituto de Geociências Aplicadas (IGA): “Cabe ao IGA prover todos os estudos, perícias e trabalhos de demarcação territorial, inclusive propostas de alteração de limites intermunicipais e interdistritais para os fins desta Lei”. Contudo, o IGA, posteriormente denominado Instituto de Geoinformação e Tecnologia (IGTEC), foi extinto no dia 15 de setembro de 2017, em decorrência da Reforma Administrativa, passando suas atribuições à Fundação João Pinheiro (FJP), da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Geras.

localidade passa a contar com um núcleo urbano, denominado Vila, deixando de ser exclusivamente área rural, o que lhe garante a possibilidade de receber recursos de programas governamentais restritos aos distritos, como saneamento básico, pavimentação, telefonia celular⁸, cartório, agências de correios e bancária, etc.

Neste aspecto, o surto emancipacionista após a Constituição de 1988 se distingue dos demais, embora possua algumas semelhanças com o que ocorreu após a Constituição de 1946, principalmente pelo objetivo de reinstaurar os preceitos democráticos (Pinheiro, 2013). No entanto, o que se observou foi uma verdadeira “explosão” de municípios no Brasil.

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

Isso porque a Constituição Federal de 1988 transferiu aos municípios brasileiros a mais ampla autonomia política de sua história, e concedeu-lhes o *status* de ente federativo (Tomio, 2002). Além de assegurar aos municípios a transferência de outros impostos, esta Constituição reconheceu o poder de auto-organização e a reafirmação de um governo próprio, mediante o voto popular. Os artigos 29 e 30, do Capítulo IV da Constituição Federal, se referem à organização e competência dos municípios brasileiros (Brasil, 1989).

⁸ Em muitos casos, o recente engajamento político de representantes dos aglomerados rurais, para a instalação de distritos, está relacionado mais à possibilidade da aquisição de infraestrutura de telefonia celular para atender essas comunidades que propriamente se engajar em futuras campanhas emancipacionistas.

Segundo Siqueira (2003) dois aspectos político-institucionais estimularam o processo de criação de municípios no Brasil sob a vigência desta Constituição: 1) o novo *status* conquistado pelos municípios, acompanhado de uma transferência significativa de recursos; e 2) a elaboração de uma legislação, em nível estadual, que criou regras facilitadoras para as emancipações distritais. Esta combinação foi perfeita para que ocorresse em todo o país um novo surto emancipacionista. Este processo poderia estar em curso não fosse a interferência do governo federal que proibiu, em 1996, a criação de municípios sem a observância de nova legislação que estabelecería novas regras.

Em Minas Gerais, naquela ocasião, o ex-deputado estadual José Braga afirmou ter realizado uma pesquisa comparativa entre a legislação de 14 estados que representam todas as regiões brasileiras. Segundo ele, a lei chegou a ser taxada em Minas Gerais de facilitadora e inconsequente. Os critérios de emancipação, de acordo com Braga, variavam de estado para estado e que a legislação mineira não era tão benéfica em relação à de outros estados brasileiros (Nunes, 2001). De acordo com Tomio (2002), este era o sentido de produzir leis mais permissivas e assim ampliar a disponibilidade de localidades “emancipáveis” no Brasil.

Não obstante as brechas deixadas pela legislação federal, esses novos municípios foram criados sem nenhum ônus, e quando instalados já contavam com receitas próprias. Portanto, aptos a se endividarem mediante os recursos provenientes dos governos federal e estadual, notadamente do primeiro, já que parcela expressiva das receitas é oriunda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e também dos repasses da Previdência Social que são pagos aos munícipes beneficiários. Mesmo porque, a grande maioria dos municípios recém-criados tem população inferior a 10 mil habitantes, e dependem sobretudo daqueles repasses para subsistirem, sendo, portanto, insustentáveis do ponto de vista financeiro.

Entre o período censitário de 1991 e 2000, o número de municípios no Brasil saltou de 4.491 para 5.561. O crescimento do número de municípios foi superior a 20% na década de 1990. As regiões Norte e Centro-Oeste foram as que criaram, relativamente, o maior número de municípios. É justamente nessas regiões que a população mais cresce. A região Sudeste, a mais populosa de todas, é a que apresenta o mais baixo índice de emancipações. Há, pois, uma lógica nesse processo (Bremaeker, 1991).

Apesar disso, esses municípios se habilitaram para a realização de obras de infraestrutura, oferta de serviços públicos, etc., razões pelas quais levaram à mobilização das lideranças políticas locais até se tornarem independentes do município de origem. Pode-se tomar como exemplos a melhoria da assistência à saúde, à educação e os investimentos em infraestrutura básica. A propensão em se endividar foi uma grande vantagem do novo município nas condições postas pela legislação até então vigente, uma vez que não havia a necessidade de ressarcimento ao município que lhe deu origem (Nunes & Garcia, 2014b).

A Emenda Constitucional nº 15/1996: freio às emancipações e novo represamento

Até 1996, a criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de municípios eram realizados por lei estadual conforme § 4º do art. 18 da Constituição Federal. A criação se refere ao surgimento de um município, geralmente desmembrado de outro. Incorporação se refere à reunião de um município a outro, um deles perde a personalidade; fusão se trata da união de dois ou mais municípios, os dois perdem a personalidade; e desmembramento é a separação de parte de um município para se integrar a outro.

Devido à eclosão do número de municípios no país após a promulgação da Carta Magna, o governo federal procurou, claramente, refrear o processo de emancipações

e passou a legislar sobre o tema. Assim, a Emenda Constitucional nº 15/1996 estabeleceu novas exigências que deveriam constar numa legislação federal para as emancipações distritais⁹.

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 dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (Brasil, 1996).

Observa-se que a Emenda nº 15 retoma a necessidade de “estudo de viabilidade municipal” como um dos requisitos aos distritos que pleiteiam se emancipar (Souza, 1997). O projeto de lei que deveria criar estes critérios, até então, não foi regulamentado pelo Congresso, pois não houve consenso no Palácio do Planalto. Entretanto, os sucessivos vetos da ex-presidente Dilma Rousseff ao projeto de lei que trata sobre a criação de municípios demonstram ser uma resposta ao Congresso Nacional, que deveria estabelecer critérios mais rígidos e assim evitar que ocorram novos surtos emancipacionistas, sobretudo os de caráter estritamente político-eleitoral.

A União Brasileira em Defesa da Criação de Novos Municípios (UBDCNM) realizou um estudo sobre os estados brasileiros que detinham mais distritos em condições de se emanciparem. Foram identificados aproximadamente 190 distritos que, se reunissem as condições exigidas no projeto vetado pela ex-presidente, em 2013 eles teriam se emancipado. Contudo, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), seriam criadas no mínimo 363 novas cidades. Porém

⁹ Alguns distritos pleiteantes ficaram de fora dessa corrida, e sua liderança política pega de surpresa com a Emenda. O distrito de Brejo do Amparo, que pertence a Januária (MG), tinha data prevista para realização do plebiscito em 3 de outubro de 1996, contudo o TRE suspendeu com base da legislação federal. Apesar de a Comissão Emancipacionista do Distrito ter entrado com recurso junto ao TSE, ele foi negado em dezembro de 1999 (TRE-MG, 2017).

esse dado deve ser muito maior, já que a pesquisa, que se baseou em pedidos de criação de municípios nas assembleias legislativas, não levou em conta os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins. Na ocasião o Ipea não conseguiu obter os dados nas assembleias legislativas dessas unidades federativas (Maretti, 2014).

Por outro lado, o Planalto alegou a indisponibilidade de receita em contrapartida à elevação das despesas com a criação de municípios. A restrição tornou-se ainda maior frente à queda de arrecadação com a deflagração da crise econômica global de 2008. Na ocasião, o governo federal executou políticas econômicas anticíclicas importantes e de desoneração tributária para estimular determinados setores produtivos, como exemplo o “de linha branca”, para manter os níveis de emprego e renda, e assim reduzir os efeitos da fraca atividade econômica.

Tal medida refletiu na queda do FPM, que é uma receita federal repassada aos municípios por determinação constitucional, e que é composto pelo Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributos afetados pela desoneração, cujas receitas são compartilhadas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Isso contribuiu para aprofundar a crise econômica, que atingiu, sobretudo, os municípios de menor porte, que têm no FPM sua principal receita orçamentária (Brandt, 2008; CNM, 2014; Nunes; Garcia; Oliveira, 2015).

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

A geografia das emancipações distritais no Brasil: aspectos regionais e publicações

Desde que fora aprovada a Emenda Constitucional nº 15/1996 que a criação de municípios ficou restrita às decisões do Judiciário. Até dezembro de 2012 o Brasil contava com 5.565 municípios. Contudo, após as recorrências judiciais, o país passou a contar com mais cinco novos municípios a partir de 1º de janeiro de 2013. Pescaria Brava, Balneário Rincão, ambos em Santa Catarina, Mojuí dos Campos (PA), Pinto Bandeira (RS) e Paraíso das Águas (MS) tornaram-se municípios, não obstante a consulta às respectivas populações envolvidas ter ocorrido há mais de duas décadas. Este processo foi concluído recentemente pelo Judiciário, porque, até 1996, os critérios para a emancipação de distritos eram estabelecidos pelas assembleias legislativas (Castro, 2013).

Desse modo, a partir de 2013, o Brasil passou a contar com 5.570 municípios, sendo a região Nordeste a detentora do maior número seguida pela Sudeste. A Figura 6 ilustra a distribuição geográfica das emancipações distritais ocorridas após a Constituição de 1988. Observa-se que algumas unidades federativas apresentaram verdadeiro surto emancipacionista, graças à flexibilização da legislação, como visto, promovida pelas assembleias legislativas estaduais.

Nunes (2001) realizou uma entrevista com o ex-deputado estadual José Braga, autor da Lei Complementar nº 37 de 1995 e do Projeto de Lei nº 12.030 que se referiam à criação de municípios e, assim, contribuíram para o surto emancipacionista mineiro de meados dos 1990. Segundo Braga, a lei foi elaborada com o objetivo de contribuir para as emancipações de distritos mais pobres da porção norte de Minas Gerais, ao citar as dificuldades da região, principalmente quanto ao fator “distância”. Contudo, verificou-se que outras macrorregiões, notadamente as do leste mineiro, também alteraram significativamente a geografia da organização político-administrativa estadual. Todavia, não há dúvida de que a porção setentrional mineira foi, neste sentido,

a que mais se beneficiou com a multiplicação do número de municípios. “Entretanto, pairam dúvidas sobre como estes Municípios se sustentarão” (Nunes, 2001, p. 132), indagação tão presente quanto à época.



Figura 6 - Mapa das Sedes dos municípios brasileiros criados após 1988.
 Fonte: Atlas dos Municípios (PNUD-Brasil, 2013)

Outros estados da Federação, como se pode observar na Figura 6, também apresentaram aumento expressivo do número de municípios. Os estados da região Sul, que já eram muito fragmentados territorialmente, tais quais os da região Sudeste e Nordeste, tiveram crescimento comandado pelo Estado do Rio Grande do Sul, que teve 163 emancipações no período de 1991/2010 (Quadro 1). Algumas pesquisas abordam o tema das emancipações nos estados do Sul: Cigolini (1999),

Oliveira (2010), Henrichs, Cavalcante e Nascimento (2014), Klering (1998).

Quadro 1: Brasil: 1960-2013. Evolução do número de municípios, segundo a região e unidades da Federação

Região/Estado	Ano							Cresc. Abs. (1991/2010)	Cresc. Rel. % (1991/2010)
	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013*		
Distrito Federal	1	1	1	1	1	1	1	0	0,0
Goiás	146	169	173	211	242	246	246	35	16,6
Mato Grosso	29	34	55	95	126	141	141	46	48,4
Mato Grosso do Sul	35	50	55	72	77	78	79	6	8,3
Sub-total	<i>211</i>	<i>254</i>	<i>284</i>	<i>379</i>	<i>446</i>	<i>466</i>	<i>467</i>	87	23,0
Nordeste	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013	19	1,0
Alagoas	69	94	94	97	101	102	102	5	5,2
Bahia	194	336	336	415	415	417	417	2	0,5
Ceará	142	142	141	178	184	184	184	6	3,4
Maranhão	91	130	130	136	217	217	217	81	59,6
Paraíba	88	171	171	171	223	223	223	52	30,4
Pernambuco	103	165	165	168	185	185	185	17	10,1
Piauí	71	114	114	118	221	224	224	106	89,8
Rio Grande do Norte	83	150	150	152	166	167	167	15	9,9
Sergipe	62	74	74	74	75	75	75	1	1,4
Sub-total	<i>903</i>	<i>1.376</i>	<i>1.375</i>	<i>1.509</i>	<i>1.787</i>	<i>1.794</i>	<i>1.794</i>	285	18,9
Norte	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013	19	1,0
Acre	7	7	12	12	22	22	22	10	83,3
Amapá	5	5	5	9	16	16	16	7	77,8
Amazonas	44	44	44	62	62	62	62	0	0,0
Pará	60	83	83	105	143	143	144	38	36,2
Rondônia	2	2	7	23	52	52	52	29	126,1
Roraima	2	2	2	8	15	15	15	7	87,5
Tocantins	33	52	50	79	139	139	139	60	75,9
Sub-total	<i>153</i>	<i>195</i>	<i>203</i>	<i>298</i>	<i>449</i>	<i>449</i>	<i>450</i>	151	50,7
Sudeste	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013	19	1,0
Espírito Santo	37	53	53	67	77	78	78	11	16,4
Minas Gerais	483	722	722	723	853	853	853	130	18,0
Rio de Janeiro	62	64	64	70	91	92	92	22	31,4
São Paulo	503	571	571	572	645	645	645	73	12,8
Sub-total	<i>1.085</i>	<i>1.410</i>	<i>1.410</i>	<i>1.432</i>	<i>1.666</i>	<i>1.668</i>	<i>1.668</i>	236	16,5
Sul	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2013	19	1,0
Paraná	162	288	290	323	399	399	399	76	23,5
Rio Grande do Sul	150	232	232	333	467	496	497	163	48,9
Santa Catarina	102	197	197	217	293	293	295	76	35,0
Sub-total	<i>414</i>	<i>717</i>	<i>719</i>	<i>873</i>	<i>1159</i>	<i>1188</i>	<i>1191</i>	315	36,1
TOTAL	2.766	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565	5.570	1.074	23,9

Fonte: Censos demográficos do IBGE (2017).

Nota: Está incluso o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, criando em 06.10.1988.

No Nordeste, os estados do Piauí, Maranhão e Paraíba foram os que apresentaram o maior crescimento do número de municípios naquele mesmo período. Destaque para o Estado do Piauí, que teve crescimento relativo de quase 90%, passando de 118 para 224 municípios, enquanto o Estado do Maranhão passou de 136 para 217 municípios, e o da Paraíba de 171 para 223.

Quanto às pesquisas sobre a criação de municípios na região Nordeste, poucos foram os trabalhos publicados a respeito. Trata-se de uma lacuna que deve ser preenchida, já que os estados nordestinos tiveram grande número de emancipações no período 1991-2010, e podem revelar especificidades que autores de outras regiões brasileiras não detectaram em suas incursões. Nunes, Garcia & Oliveira (2014) estudaram o balanço migratório dos municípios recém-criados nos estados nordestinos. Gonçalves (2009) estudou especificamente as emancipações que ocorreram no Oeste Maranhense no período de 1990-2004; e Bezerra (2014) estudou a criação de municípios no Estado da Paraíba¹⁰.

Na região Sudeste, o destaque ficou para o Estado de Minas Gerais que, não obstante ser o detentor do maior número de municípios no país, ainda criou 130 novos no período, seguido de longe por São Paulo que deu origem a 73 municípios. No entanto, o Estado do Rio de Janeiro foi o que apresentou maior crescimento relativo no período, de 31,4%, passando de 70 para 92 municípios. Esta fartura na criação de municípios na região tem correspondência nas pesquisas relacionadas ao tema. Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro apresentam inúmeros estudos sobre a criação de municípios após a Constituição de 1988. Cita-se alguns deles, no Rio de Janeiro: Simões (2006); em São Paulo: Siqueira (2003), Favero (2004); em Minas Gerais: Shikida (s.d.), Fleury (2003), Wanderley (2008), Pinheiro (2013), Nunes & Garcia (2014a, 2014b), Nunes, Garcia & Oliveira (2014), etc.

¹⁰ Uma revisão bibliográfica meticulosa, sobretudo nas instituições acadêmicas da região, pode revelar trabalhos interessantes sobre o tema, mas isso ultrapassa os objetivos desta pesquisa.

A proliferação de micromunicípios: os prós e os contras

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

Affonso (1996) observa que nos últimos anos, generalizaram-se iniciativas que tinham o objetivo de redesenhar as fronteiras geopolíticas internas, tanto dos estados quanto, e principalmente, dos municípios. O estímulo à emancipação (distrital) decorre da possibilidade, facultada pela Constituição de 1988, das novas unidades federativas passarem a dispor dos recursos do FPM, da opção pela solução fragmentadora e isolacionista, e da tentativa de alguns setores de ampliarem o seu espaço de controle político-eleitoral, através do redesenho das unidades federativas e da conseqüente criação de novas máquinas político-administrativas. Esses fatores ensejaram um verdadeiro “furor” emancipatório municipal, “especialmente após a Constituição de 1988, que não estabeleceu critérios para a criação de municípios e deu amplos poderes aos estados para legislarem sobre a matéria” (Affonso, 1996, p. 6).

Fato é que o tema divide opiniões, e acaba por congrega de um lado os favoráveis às emancipações, e, de outro, os contrários (Nunes, 2017). Os argumentos ultrapassam as discussões no âmbito político e jurídico, e muitas vezes são fundamentados por estudos e pesquisas realizados por instituições públicas, agências, academia, etc.

Favero (2004) identificou duas correntes que envolvem o tema emancipações. A primeira refere-se aos especialistas em economia, geralmente vinculados às administrações públicas federais e estaduais, cuja visão é essencialmente administrativa e financeira. Eles são contrários por defender que o recente

processo de emancipações criou um excesso de municípios gerando tão somente aumento das despesas com as administrações públicas municipais nos dois poderes. A segunda corrente é composta pelos favoráveis, que reconhecem a descentralização administrativa como principal virtude, e por promover a melhoria na distribuição das receitas públicas e o acesso aos serviços públicos urbanos a um maior número de pessoas. Certamente, os argumentos apresentados de um lado são contrapostos pelo outro e vice-versa.

No meio acadêmico foram identificados três segmentos representados por diferentes áreas do saber e linhas de pesquisa. Os dois primeiros polarizam a discussão, ou são favoráveis ou contrários às emancipações, e um terceiro grupo, que realiza um trabalho de certa forma autônomo, sem um posicionamento ideológico. E são essas argumentações, dos “prós” e “contras”, que permitem identificar as vantagens e desvantagens das emancipações no âmbito do desenvolvimento municipal ou o ônus que eles podem causar ao conjunto da população brasileira.

Selecionou-se aqui duas posições antagônicas deste debate. Primeiro as publicações editadas pela Revista de Administração Pública do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que fazem defesa às emancipações. Citam-se algumas publicações de François Bremaeker (1991, 1996), e de Rudolf de Noronha (1996). Contrárias ao IBAM estão as críticas mais tenazes à corrente dos emancipacionistas elaboradas por Gomes & Mac Dowell (2000) que não pouparam sequer as suas publicações: “O IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) edita uma revista que faz, consistentemente, a defesa da tese ‘quanto mais municípios, melhor’” (Gomes & Mac Dowell, 2000, p. 25). A crítica desses autores reside em três argumentos básicos: primeiro, o aumento das transferências entre grandes e pequenos municípios e entre regiões desestimula a atividade econômica global; segundo, pequena parte da população

é beneficiada (não necessariamente a mais pobre), grande parte da população, que vive nos médios e grandes municípios, é prejudicada; terceiro, o aumento dos gastos administrativos do setor público global reduz relativamente as despesas públicas em setores sociais e em investimento.

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

Vale lembrar que os 5.570 municípios brasileiros estão distribuídos de forma bastante heterogênea pelas suas cinco grandes regiões. Estes municípios abrigam, em sua totalidade, 208.919.480 habitantes¹¹. E, segundo o IBGE, o Brasil possui uma área territorial de 8.515.767,049 km², o que lhe confere uma área média municipal de 1.528,863km², condicionada principalmente pelo número relativamente baixo de municípios das maiores regiões brasileiras, conforme mostra a Tabela 2.

Se cada município abrigasse equitativamente o total populacional, eles teriam aproximadamente 37.508 habitantes. Evidentemente, a distribuição da população brasileira por classes de tamanho municipal é muito discrepante, conforme mostra a Tabela 3.

Conforme os dados da Tabela 3, dos 5.570 municípios espalhados pelo território brasileiro, pouco menos da metade, 44% deles podem ser classificados como micro e pequenos municípios, ou seja, possuem menos de 10 mil habitantes. A população somada destas pequenas cidades representa pouco

¹¹ Às 11h 31' 58", do dia 24 de abril de 2018, conforme projeção no sítio do IBGE (IBGE, 2018).

mais de 6% do total de habitantes do país. No extremo oposto, com mais de 100 mil habitantes, existem 304 municípios que representam apenas 5,5% das administrações locais, e, que por seu turno, representam 56% da população brasileira (Santos, 2013).

Tabela 2: Total de municípios e área média municipal, segundo as regiões Brasileiras

Região	Nº de municípios	Área (km²)	Área média municipal (Km²)
Norte	450	3.853.575,6	8.563,5
Nordeste	1.794	1.554.387,7	866,4
Sudeste	1.668	924.596,1	554,3
Sul	1.191	563.802,1	473,4
Centro-Oeste	467	1.606.366,8	3.439,8

Fonte: Adaptado de Bremaeker (1991); dados populacionais e territoriais do IBGE.

Tabela 3: Brasil: 2015. Número de municípios, total de habitantes e participação relativa, segundo as classes de tamanho

Classes de tamanho (hab.)	Nº de municípios	%	Total de habitantes	%
Até 5 mil	1.236	22,2	4.189.451	2,0
De 5 a 10 mil	1.214	21,8	8.613.135	4,2
De 10 a 20 mil	1.374	24,7	19.632.449	9,6
De 20 a 50 mil	1.091	19,6	33.111.419	16,2
De 50 a 100 mil	351	6,3	24.328.003	11,9
De 100 a 500 mil	263	4,7	53.423.237	26,1
De 500 a 1 milhão	24	0,4	16.298.055	8,0
Acima de 1 milhão	17	0,3	44.890.118	22,0

Fonte: IBGE (2017c).

Elaboração: Gabriel L. N. Oliveira

Uma breve análise irá, portanto, corroborar o que afirmam Gomes & Mac Dowell (2000), quanto à proliferação de micromunicípios no Brasil, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, conforme dados da Tabela 4.

Como se atesta, 48,2% dos municípios recém-criados são considerados micromunicípios, e 76,4% deles têm até 10 mil habitantes. Duas dezenas

compõem as classes entre 50 a 500 mil habitantes, que perfazem apenas 2% do total de emancipados.

Quanto às taxas de urbanização, elas também variam muito no território nacional e conforme a escala dos municípios. As taxas chegam a alcançar patamar próximo a 80% nas grandes metrópoles, onde também se verificam níveis elevados de qualidade de vida, medidos pelo IDH. Independente das classes de tamanho municipais e do grau de urbanização, encontramos níveis elevados de concentração na distribuição de renda, medidos pelo Índice de Gini (Santos, 2013).

Tabela 4: Brasil: 2015. Número de municípios criados a partir de 1991, e participação relativa, segundo as classes de tamanho

Classes de tamanho (hab.)	Nº de municípios	%
Até 5 mil	519	48,2
De 5 a 10 mil	304	28,2
De 10 a 20 mil	171	15,9
De 20 a 50 mil	61	5,7
De 50 a 100 mil	12	1,1
De 100 a 500 mil	10	0,9
Acima de 500 mil	0	0,0
TOTAL	1.077	100,0

Fonte: IBGE (2015) e Datapedia¹².

Elaboração: Gabriel L. N. Oliveira

Dentro da categoria de micro e pequenos municípios, portanto, é que se encontra a maioria dos municípios recém-criados. Embora tenham logrado êxito quanto à melhoria da qualidade de vida, sobretudo no desenvolvimento humano e social (Fleury, 2003; Nunes & Garcia, 2014a), a grande maioria continua dependente das receitas federais e não adquiriram condições necessárias para a captação de crédito e assim ampliarem a parcela de receita própria (Nunes, Garcia & Oliveira, 2015).

¹² Disponível em: <<https://www.datapedia.info/public/>>.

Embora evidentes, tais avanços sociais observados entre as populações residentes nos pequenos municípios recém-emancipados, Gomes & Mac Dowell (2000), apesar disso, se pautam pelo viés financeiro, analisando apenas os fatores relacionados à viabilidade econômica. Nessa linha de pensamento estão autores como Ribeiro (1998) e Prado (2001), Lorenzetti (2003), entre outros. Esta última, em um estudo técnico, assim se expressou:

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

O fato de os municípios serem recém-criados, geralmente de porte demográfico reduzido, contribui para que eles se tornem mais dependentes dos repasses do FPM para a composição de suas receitas, o que determina a sua capacidade de investimento.

Em 2009, Marcelo Piancastelli, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), afirmou que havia 2.693 municípios brasileiros com até 10 mil habitantes

que arrecadavam apenas o equivalente a 4% de suas despesas. Ou seja, para cada R\$100 de despesa, ele arrecadava R\$4 e a União tinha que desembolsar R\$96. Os municípios na faixa de 10 mil a 20 mil habitantes arrecadavam 8,9% de suas despesas. O percentual subia para 13% nos municípios que tinham entre 20 e 50 mil habitantes. Mesmo nas grandes cidades, incluindo as capitais, com mais de um milhão de habitantes, era alto o grau de dependência (Euzébio, 2009).

Há quem observa o fenômeno das emancipações como consequência da expansão dos serviços urbanos e sociais básicos a parcelas cada vez maiores do território nacional, o que permitiu maior integração da rede urbana brasileira. Essas emancipações, além de responderem aos anseios político-financeiros das administrações estaduais e municipais, significaram também uma resposta à construção política local e à emergência de novos atores organizados em torno da produção social do espaço (Monte-Mór, 2004).

Em suma, observa-se que tanto os emancipacionistas quanto os contrários à criação de novos municípios apresentam argumentos bastante convincentes, o que fortalece a polarização ideológica. Nesta pesquisa, contudo, não se preocupou em ser unidirecional, mas estudar o fenômeno das emancipações de modo a analisar alguns pontos relevantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de municípios no Brasil sempre foi determinada por critérios políticos que pelo interesse social, contrariando os anseios mais relevantes dos municípios. O ritmo da criação de municípios durante a República tem sido determinado, sobretudo, pelas constituições federativas, que refletiu momentos de mais autonomia ou restrição político-administrativa aos municípios. Enquanto vigoraram os governos democráticos no Brasil, o país assistiu a vários surtos

emancipacionistas. O contrário se verificou durante os governos ditatoriais.

Os principais surtos emancipacionistas ocorreram, notadamente, após a aprovação das constituições federais de 1946 e de 1988. Esta última, por sua vez, delegou às assembleias estaduais constituintes a prerrogativa de legislar, dentre outros, sobre o tema das emancipações distritais. O resultado foi o crescimento vertiginoso do número de municípios em todas as regiões e na maioria dos estados brasileiros. No decorrer dos anos 1990 foram criados no Brasil mais de mil municípios, até que o governo federal colocou um freio às emancipações mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996. Desde então, a criação de municípios foi vista com reservas, contudo, muitos foram os benefícios sociais alcançados pelos novos municípios.

Por outro lado, estes benefícios alcançados foram acompanhados pela elevada carga tributária que onera, principalmente, os cidadãos das grandes cidades. A legislação que ora vigorava apenas criou estímulos à criação de municípios sem a contrapartida da supressão, fusão, ou incorporação de outros com baixo dinamismo econômico e demográfico.

De outra forma, os sucessivos vetos do Executivo Federal ao projeto de criação de municípios acabaram penalizando os distritos que realmente oferecem condições econômicas e demográficas para se autossustentarem – apesar de serem uma minoria absoluta.

Por fim, o Governo Federal, junto com o Congresso Nacional, deveria aperfeiçoar o projeto que trata da criação de municípios e oferecer estímulos à contrapartida. Existe uma inconformidade tributária em que coexistem municípios com menos de mil habitantes partilhando a mesma cota do FPM com municípios de 10 mil habitantes. Os critérios que foram adotados na legislação federal que foi vetada pela ex-presidente, apontam tamanhos mínimos distintos, conforme a região brasileira, para a criação de municípios.

Em suma, o debate entre emancipacionistas e contrários ressurgirá, principalmente quando o projeto de lei que trata sobre o tema das emancipações voltar à pauta de discussões no Congresso Nacional. Certamente, outras questões mereceriam maior atenção que a preocupação das elites locais em criar municípios, pois inúmeros deles, recém-criados, apesar de terem melhorado os principais indicadores de qualidade de vida, ainda ostentam consideráveis taxas de analfabetismo, precariedade na assistência médica, na infraestrutura urbana, etc. Assim, o Executivo e Legislativo federais deveriam criar mecanismos que promovessem a melhoria dos indicadores sociais, em parceria com os estados e municípios, mesmo que isso incorra na supressão, fusão ou incorporação de municípios, e não apenas no fracionamento municipal expresso pelas emancipações distritais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R. (1996) **Os Municípios e os desafios da federação no Brasil**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10. In: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_01.pdf
- ALVES, O. R. (1986) **O município: dos romanos à nova república**. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- BEZERRA, J. S. (2014) **Criação de municípios na Paraíba: ponderações para tangenciar o debate**. XVI Encontro Estadual de História – Poder, memória e resistência: 50 anos do golpe de 1964. Campina Grande, p. 104.115.
- BRANDT, C. T. (2008) **Impacto da criação de pequenos municípios após a Constituição de 1988 sobre a repartição de recursos do FPM**. In: DANTAS, Bruno *et al.* (Orgs.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Estado e economia em vinte anos de mudanças (v. IV). Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo

Brasileiro, p. 37-63.

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

BRASIL. (1989) **§ 4º do art. 18 da Constituição Brasileira** de 5 de outubro de 1988. Trata da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. In: Constituição Brasileira 1988. Coord. José Cretella Jr. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

BRASIL. (1996) **Emenda Constitucional** Nº 15 de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília. In: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_12.09.1996/art_18_.shtm

BREMAEKER, F. E. J. (1991) Os novos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, p. 82–92.

BREMAEKER, F. E. J. (1996) Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional nº 15. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 118-128.

CANABARRO, I. S. (2008) **Teoria e métodos da história** 1. Ijuí: Unijuí (coleção educação a distância – série livro-texto)

CARVALHO, A. M. (1985) **Viabilidade dos municípios mineiros**. Belo Horizonte: IGA.

CASTRO, J. (2013) Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades. O Globo. País. In: <http://oglobo.globo.com/pais/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>

CIGOLINI, A. A. (1999) **A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná**. 141 f. Dissertação (Mestrado em Geografia – Desenvolvimento Regional e Urbano), Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

- CNM – Confederação Nacional de Municípios. (2014) Pauta municipalista 2014: a crise dos municípios e a conjuntura eleitoral. Brasília: CNM.
- CRETELLA JR, J. (1981) **Direito Administrativo Municipal**. In: Evolução histórica do município. Rio de Janeiro: Forense, p. 31-47.
- CUNHA, E. (2007) **Os sertões** (Campanha de Canudos). São Paulo: Editora Martin Claret. (Coleção A Obra-Prima de Cada Autor)
- CUNHA, L. M. O. J. R. (2012) A Evolução da autonomia municipal no constitucionalismo brasileiro. **Revista Jurídica**, s. l., v. 9, n. 8.
- EUZÉBIO, G. L. (2009) **De pires na mão - Começa a pressão dos estados e municípios por repasses federais**. Desafios do Desenvolvimento – IPEA, ano 6, ed. 50, Brasília.
- FAVERO, E. (2004) **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. 278 f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana). São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.
- FJP – Fundação João Pinheiro. (2017) In: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/3822-criacao-de-distritos>
- FLEURY, S. J. F. (2003) Emancipação de municípios: um exame de indicadores. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 37, p. 58-73.
- FONSECA, C. D. (2011) **Arraiais e vilas d’el rei: espaço e poder nas Minas setecentistas**. Tradução Maria Juliana Gambogi Teixeira e Cláudia Damasceno Fonseca. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. (2000) **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília: IPEA. (Texto para discussão n. 706)
- GONÇALVES, L. F. L.; DINIZ FILHO, L. L. (2009) Emancipações municipais e aplicação de recursos públicos: um estudo de caso no Oeste Maranhense no período

- de 1990 a 2004. **Revista Geografar**. Resumos do VII Seminário de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba.
- HENRICHES, J. A.; CAVALCANTE, J. P. S.; NASCIMENTO, D. E. (2014) A criação de municípios no Estado do Paraná na década de 1990 sob o viés do IDH-M: uma análise exploratória. **2º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento**, XIV Simpósio de Geografia da UDESC, Florianópolis.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2011) **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. IBGE. In: <https://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000684181210201118380911960.pdf>
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017) **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. In: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018) **População: projeção da população do Brasil e das unidades da federação**. In: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>
- IGLÉSIAS, F. (1993) **Trajatória política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras.
- KASZNAR, I. K. (1999) Criação, divisão e desmembramento de municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 247-254.
- KLERING, L. R. (1998) Experiências recentes em municípios brasileiros: os novos municípios e as conquistas da autonomia. In: FACHIN & CHANLAT (orgs.). **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. **Porto Alegre: Editora da Universidade/Editora Sulina**, Porto Alegre. p. 248-265.
- LEAL, V. N. (1997) **Coronelismo, enxada e voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- LEGISLAÇÃO informatizada – **Decreto nº 914-A**, de 23 de Outubro de 1890 – Publicação Original. (s.d.) Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil,

- submettida pelo Governo Provisorio ao Congresso Constituinte. Brasília: Câmara dos Deputados. In: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-914-a-23-outubro-1890-517812-publicacaooriginal-1-pe.html>
- LORENZETTI, M. S. B. (2003) Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Brasília. (Consultoria Legislativa). In: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/305317.pdf>
- MARETTI, E. (2014) Para Ipea, projeto que permite criação de novos municípios aumenta desequilíbrios. Rede Brasil Atual, Política. In: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/03/para-ipea-projeto-que-permite-criacao-de-novos-municipios-aumenta-desequilibrios-3874.html>
- MINAS GERAIS. (1995) **Art. 36** da Lei Complementar 37/95: dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios e dá outras providências. Minas Gerais: Assembleia Legislativa.
- MONTE-MÓR, R. L. (2004) “Política Regional no México”. **Relatório** de Pesquisa do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG e Brasília: Ministério da Integração Nacional.
- NAPOLITANO, M. (2016) **História do Brasil República: da queda da Monarquia ao fim do Estado Novo**. São Paulo: Contexto.
- NORONHA, R. (1996) Criação de novos municípios: o processo ameaçado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: IBAM, v. 43, n. 219, p. 110-117.
- NUNES, M. A. (2001) **Estruturação e reestruturações territoriais da região do Jequitinhonha em Minas Gerais**. 2001. 206 f. Dissertação (Mestrado em Geografia e Organização Humana do Espaço), Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

- NUNES, M. A. (2017) Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens. **Revista Espinhaço: UFVJM**, [S.l.], p. 11-20. In: <http://www.revistaespinhaco.com/index.php/journal/article/view/149>
- NUNES, M. A.; GARCIA, R. A. (2014a) **O municipalismo brasileiro e as emancipações distritais durante a década de 1990: o grau de sucesso mediante análise do IDH**. In: Simpósio Mineiro de Geografia, Alfenas. In: <http://www.unifal-mg.edu.br/simgeo/system/files/anexos/Marcos%20Ant%C3%B4nio%20Nunes.pdf>
- NUNES, M. A.; GARCIA, R. A. (2014b) Emancipações distritais em Minas Gerais na década de 1990 e suas relações com o fluxo migratório das mesorregiões mineiras. **Anais do XVI Seminário Sobre a Economia Mineira**, Diamantina.
- NUNES, M. A.; GARCIA, R. A.; OLIVEIRA, G. L. N. (2014) Surto emancipacionista no Brasil na década de 1990 e seu reflexo no saldo migratório dos municípios nordestinos recém-criados. I SENGES - **Seminário Nacional de Geografia Econômica e Social**, Universidade Federal de Alagoas, Maceió.
- NUNES, M. A.; GARCIA, R. A.; OLIVEIRA, G. L. N. (2015) Emancipações distritais no Brasil após a Constituição Federal de 1988 e o potencial de captação de crédito dos municípios recém-criados. **Anais do XVI ENANPUR: Espaço, Planejamento e Insurgências**, Belo Horizonte. In: http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=260
- OLIVEIRA, G. L. N.; BAETA, A. M. M.; RODRIGUES, B. H. M.; NUNES, M. A.; MATOS, R. E. S. (2015) Proposta Metodológica para Identificação de vilas e povoados mineiros localizados mais próximos das sedes municipais de outros municípios vizinhos. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 44, p. 237-255.
- OLIVEIRA, J. G. (2010) Uma análise do impacto das emancipações sobre a distribuição orçamentária entre os municípios gaúchos: 1989-2007. 2010. 65 f. **Dissertação** (Mestrado em Economia), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- PINHEIRO, T. C. (2013) A criação de municípios no Brasil nos períodos democráticos

- de 1946-1964 e pós-1988: uma abordagem espacial. 226 f. **Tese** (Doutorado em Geografia), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2013) **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: PNUD.
- PONTES DE MIRANDA, F. C. (1938) Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti.
- PRADO, S. (2001) **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. S.l.: EBAP/ Fundação Konrad Adenauer. (Relatório de pesquisa – Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental)
- RIBEIRO, V. L. S. (Coord.). (1998) **Criação de novos municípios**. Conjuntura Urbana, Brasília: Secretaria de Política Urbana.
- SANTOS, A. M. (2013) Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1. In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000100001&lng=pt&tlng=pt
- SANTOS, M. (2000) Por uma outra globalização. Rio de Janeiro: Record.
- SHIKIDA, C. D. (s.d.) A economia política da emancipação de municípios em Minas Gerais. Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. In: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiipremio/financas/2lugar_topicos_III_PTN/SHIKIDA_Claudio_Djissey.pdf
- SILVA, J. A. (1977) **Manual do Vereador**. 2. ed. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – Fundação Presidente Faria Lima.
- SILVA, J. A. O. (2007) **Criação de municípios por emancipação de distritos**. Brasília: Câmara dos Deputados. (Nota técnica)
- SIMÕES, M. R. (2006) A cidade estilhaçada: reestruturação econômica e emancipações municipais na Baixada Fluminense. 2006. 292 f. **Tese** (Doutorado em Geografia), Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

- SINGER, P. (1998) **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto.
- SIQUEIRA, C. G. (2003) Surgimento de municípios nos 90: a influência da distribuição populacional e do novo arranjo político-institucional no processo emancipatório paulista. III Encontro Nacional sobre Migrações, UNICAMP, Campinas. In: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/eventos/transdisciplinar/mig_siqueira.pdf
- SOUZA, H. R. S. A. (1997) Primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional Federal n. 15 - criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, p. 273-280.
- TAVARES, I. E. T. N. P. (1997) O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 209, p. 169-187.
- TOMIO, F. R. L. (2002) A criação de municípios após a constituição de 1988. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 17, n. 48.
- TORRES, M. L. (2014) A divisão da competência legislativa entre os entes federados. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF. In: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48447&seo=1>
- TRE-MG. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. (s.d.) **Plebiscitos municipais em MG** – versão resumida. In: <http://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/panorama-historico-das-eleicoes-em-minas-gerais/plebiscitos-municipais-em-mg-versao-resumida>
- WANDERLEY, C. B. (2008) Emancipações municipais mineiras ocorridas na década de 90: estimativa de seus efeitos sobre o bem-estar social. In: **Anais do XIII Seminário Sobre Economia Mineira**. Diamantina: Cedeplar.