



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE GEOGRAFIA
CURSO DE LICENCIATURA EM GEOGRAFIA

ELIELSON FULGÊNCIO DE BRITO SILVA

**O MUNICÍPIO NO BRASIL E A RESPONSABILIDADE TERRITORIAL: UMA
REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

CAMPINA GRANDE - PB

2019

ELIELSON FULGÊNCIO DE BRITO SILVA

**O MUNICÍPIO NO BRASIL E A RESPONSABILIDADE TERRITORIAL: UMA
REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Licenciatura Plena em Geografia do Centro de Humanidades, da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do título de Licenciado em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Eugênio Pereira
Carvalho

CAMPINA GRANDE - PB

2019

ELIELSON FULGÊNCIO DE BRITO SILVA

**O MUNICÍPIO NO BRASIL E A RESPONSABILIDADE TERRITORIAL: UMA
REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Eugênio Pereira Carvalho (Orientador)
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Prof. Dr. Thiago Romeu de Souza
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Prof. Ms. Denis Rodrigues Dantas
Avaliador Externo

A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos, quando apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une.

Milton Santos

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, porque dele, e por ele, e para ele são todas as coisas. Agradeço também ao meu professor e paciente orientador Dr. Luiz Eugênio Pereira Carvalho. Estendo minha gratidão aos componentes da mesa avaliadora o professor Dr. Thiago Romeu de Souza e o Professor Ms. Denis Rodrigues Dantas. Fico grato aos meus familiares pelo apoio e incentivo que me deram. Ao meu pai José Antônio, aos irmãos Eliel e Raquel e especialmente a minha mãe Edvania, que lutou com todas as forças para me proporcionar uma educação de qualidade. Obrigado as tias, Neide, Dau, Dida e Nanai; e aos primos Edinho e Monique. Agradeço também a Rayssa pelo afago que me traz. Agradeço aos meus patrões Jobson, Elizama e irmã Dora pela confiança em mim depositada. E por último, mas não menos importantes, agradeço aos amigos, aos do “fuxico” Antonio, Brenda e Evelyn. E também a todos da turma de Geografia 2014.1; agradeço também de uma maneira mais que especial a todos os amigos/irmãos que temos na família “ZangaTur”, a Laísa, Thaís, Dedé, Pedro, Drayton, Henrique, Robson, Rideusa, Larissa, Hosana, Cristina, Danrley, Adriano, Suelyne e demais, que Deus continue vos abençoando e iluminando os vossos caminhos. Muito obrigado!

O MUNICÍPIO NO BRASIL E A RESPONSABILIDADE TERRITORIAL: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Elielson Fulgêncio de Brito Silva

Graduando em Licenciatura em Geografia – UFCG

e-mail: elielson132010@gmail.com

Luiz Eugênio Pereira Carvalho

Professor da Unidade Acadêmica de Geografia – UFCG

e-mail: luizeugenio-carvalho@gmail.com

RESUMO

O município tem sumária importância na atuação e na concretização dos direitos sociais, estes possibilitam as pessoas autonomia, liberdade de cidadania e se caracterizam pela necessidade dos indivíduos de obterem trabalho, uma habitação, terem acesso à saúde, alimentação e educação. Diante disso o escopo deste estudo é analisar como a divisão administrativa do Brasil em municípios pode ser pensada também a partir da noção de responsabilidade territorial. Especificamente, objetiva-se analisar a evolução conceitual do município no Brasil ao longo dos tempos; entender o processo emancipatório e desmistificar os estereótipos imputados à discussão emancipacionista no Brasil e, a partir deste trabalho, apresentar a noção de responsabilidade territorial. Para a realização utilizou-se a combinação de algumas técnicas metodológicas dentro da pesquisa qualitativa. Dentre essas técnicas estão: análise documental e aporte bibliográfico. Autores como Cigolini (1999), Bitoun (2012) e Schor et al (2016) contribuíram significativamente para o estudo. Assim, como resultado desse trabalho ficou evidente que o município passou por ciclos de protagonismo e ostracismo ao longo dos tempos. Acreditamos que as discussões sobre a temática emancipacionista no Brasil precisam ser encaradas com maior profundidade, e sem maniqueísmos que considerem apenas a dimensão econômica na definição de novos municípios, especialmente, ao considerar o debate sobre a responsabilidade territorial.

Palavras-Chave: Organização do território; Divisão político-administrativa do Brasil; Emancipação municipal;

ABSTRACT

The municipality has a very important role in the acting and concretization of social rights, which enable people to have autonomy, freedom of citizenship and are characterized by the need of individuals to obtain work, housing, access to health, food and education. Given this, the scope of this study is to analyze how the administrative division of Brazil in municipalities can be thought also from the notion of territorial responsibility. Specifically, it aims to analyze the conceptual evolution of the municipality in Brazil over time; to understand the emancipatory process and to demystify the stereotypes imputed to the emancipationist discussion in Brazil and, from this debate, to present the notion of territorial responsibility. For the realization a combination of some methodological techniques was used within the qualitative research. Among the techniques are: exploratory case study, documentary analysis and bibliographic contribution. Authors such as Cigolini (1999), Bitoun (2012), and Schor (2016) contributed significantly to the study. Thus, as a result of this work, it was evident that the city passed cycles of protagonism and ostracism throughout the ages. We believe that the discussions on the emancipationist theme in Brazil need to be looked at in greater depth, and without Manicheism that only considers the economic dimension in the definition of new municipalities, especially when considering the debate on territorial responsibility.

Keywords: Political Geography; Organization of territory; Political-administrative division of Brazil; Municipal emancipation.

1. INTRODUÇÃO

O município é o ente federativo com o qual mais mantemos contato. É nele que exercemos nossas obrigações e usufruímos de nossos direitos, ou parte deles. O município tem sumária importância na atuação e na concretização dos direitos sociais, estes possibilitam as pessoas autonomia, liberdade de cidadania e se caracterizam pela necessidade dos indivíduos de obterem trabalho, habitação, acesso à saúde, alimentação e educação.

Esse recorte territorial onde vivemos tem origem por volta do século I a.C. em Roma e ao longo do tempo e do espaço vivenciou ciclos de autonomia e dependência ou

esquecimento como também de expansão e declínio. As invasões bárbaras em Roma são o estopim da decadência.

No período denominado de baixa Idade Média a ideia municipalista ressurge com a migração dos feudos para as primeiras cidades medievais. É importante destacar que nesse momento não havia a distinção que conhecemos hoje, a qual define Município brasileiro como a divisão territorial administrativa de um estado. Com autonomia administrativa, o município é constituído por Prefeitura (Poder executivo); e Câmara de Vereadores (Poder legislativo); e Cidade enquanto a sede administrativa e urbana do Município.

Em solo brasileiro o município foi se empoderando com o passar dos tempos, desde o período de transposição por parte da metrópole portuguesa para o Brasil da ideia de município, passando pelos períodos da colônia, império e república, até chegarmos ao que conhecemos hoje, como um ente federativo importante, autônomo e bem mais ativo do que nos primórdios.

Quando falamos de autonomia é importante ressaltar que o município ainda é bastante dependente dos entes federativos superiores (União e Estados) no que se refere às verbas, chamados comumente de “repasses”. Outro ponto que merece destaque é que o município ainda tem muitos problemas, mas este estudo também busca quebrar barreiras e tabus quanto ao mero caráter financeiro e econômico quando falamos de emancipações.

O interesse por essa discussão surgiu durante a componente curricular Geografia política. E também por morar em um distrito e por existirem distritos próximos que buscam a emancipação. Além de que existem poucos trabalhos sobre a problemática municipal no âmbito geográfico.

Em suma este estudo está dividido em três partes. Na primeira buscamos compreender a origem da ideia de municípios e a sua evolução nos períodos do Brasil Colonial, Imperial e no princípio da República, para entender sua composição e as atribuições municipais instituídas.

No segundo momento, nos propusemos a especificar o processo emancipatório no Brasil pós Constituição Federal de 1988. Evidenciaremos os embates travados em torno da discussão emancipacionista até chegar à Emenda Constitucional nº 15 de 1996 que freia o processo emancipatório até os dias atuais.

Por último, discutimos sobre a Responsabilidade Territorial que o município exerce, e as propostas de execução para que o município ou novos municípios

desenvolvessem melhor essa atribuição. Para isso refletimos sobre os escritos da temática e buscamos fazer um paralelo com os municípios brasileiros.

Diante disso o escopo deste estudo é analisar como a divisão administrativa do Brasil em municípios pode ser pensada também a partir da noção de responsabilidade territorial. Especificamente, objetiva-se analisar a evolução conceitual do município no Brasil ao longo dos tempos; entender o processo emancipatório e desmistificar os estereótipos imputados à discussão emancipacionista no Brasil e, a partir desse debate, apresentar a noção de responsabilidade territorial dos municípios.

O caminho trilhado para a realização deste trabalho foi a combinação de algumas técnicas metodológicas dentro da pesquisa qualitativa. Dentre as técnicas estão: análise documental e aporte bibliográfico. Para isso, realizamos pesquisa bibliográfica em artigos, livros, trabalhos de conclusão de curso, dissertações e aparatos legais (Constituições e Leis).

2. O MUNICÍPIO E A ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO EM TEMPOS PASSADOS

Neste tópico buscaremos trazer à exposição um apanhado desde a origem municipalista, sua definição e posteriormente suas funções e atribuições no Brasil colonial e posterior às nossas primeiras Constituições.

2.1 A origem e o Município no Brasil Colônia

Segundo Tavares (1997), o município tem origem no século I antes de Cristo, em Roma, durante a República. O termo município nesse contexto denota o sentido de cidade livre que se governa por suas próprias leis e foros, essas nomeavam seus magistrados e tinham seus cargos públicos.

Avellar e Taunay (1965) afirmam que o Município é um termo designativo de uma categoria de cidade romana e que acabou significando qualquer cidade com constituição municipal. Durante esse período, Roma conquistou grandes territórios e cidades, tornando-se um Estado integrador de povos, cidades e territórios.

Como afirma Tavares (1997) atribui-se a Sila a instauração do regime municipal romano por volta dos anos 80 a.C. Já no Império, a *Lex Julia Municipalis*

(aproximadamente 40 a.C.) estabeleceu as diretrizes de organização municipal para as cidades que pertenciam ao raio de influência romana.

Há uma diferença de percepção entre autores referente ao período do império romano. Para Cigolini (1999) o ideia municipalista prevaleceu nesse período, entretanto para Tavares (1997) ao longo da representação centralizadora do Império Romano a estrutura municipalista foi enfraquecendo e veio a ruir de vez com as invasões bárbaras.

Na Idade Média, tivemos o surgimento das grandes áreas territoriais subordinadas à figura dos senhores feudais. O que quase exterminou a ideia de município. O fato é que o poderio sem limites dos senhores eliminou as liberdades dos municípios, uma vez que, o senhor feudal exercia de forma centralizada as incumbências de um conselho (*concilium*) que era uma espécie de assembleia com poder jurisdicional.

Ainda baseando-se na supracitada autora podemos afirmar que apenas com a insurreição burguesa temos a retomada de certa centralidade dos municípios nas definições políticas locais, como aborda TAVARES, 1997, pág. 169:

Na Inglaterra, desenvolveu-se o municipalismo desde 1450. Na Espanha, surgiram os *ayuntamientos* e, em Portugal, os Conselhos de Homens Bons, assembleias eletivas que governavam as cidades. A instituição das municipalidades portuguesas aparece já nas Ordenações Afonsinas (anteriores a 1512) e nas Manuelinas (de 1512). Era regulada pelo Título LXVI do Livro I das Ordenações Filipinas quando foi transplantada para o Brasil. (TAVARES, 1997, pág. 169).

Percebemos o avanço da ideia municipalistas pela Europa, iniciado primordialmente pela Itália e depois de um longo período de tempo chegando à Inglaterra, França, Espanha e Portugal. Até aqui, as ideias municipalistas sempre estiveram relacionadas à escala local de poder. Quando esse poder esteve mais centralizado, a escala local perdeu importância, Consequentemente, o município deixou de ser um território de poder administrativo, ou ao menos, teve seu poder diminuído.

No Brasil, a influência portuguesa na organização do território é percebida durante o processo de colonização. Isso implica dizer que muito das funções concedidas ao município do Brasil colonial remetem aos padrões portugueses. No próximo tópico abordaremos sobre o município no Brasil Colônia.

2.2 *Município no Brasil Colônia*

De acordo com Silva (1955), quando os anseios municipalistas foram transplantados para o Brasil colônia, as ordenações Filipinas já haviam transformado os

Conselhos nas Câmaras. A mudança tem um cunho apenas de diferença de termos, pois as funções e atribuições eram as mesmas. As câmaras eram compostas por juizes ordinários com funções cíveis e criminais; os vereadores com funções administrativas; e o procurador era um advogado que exercia funções executivas subalternas.

Entretanto, Silva (1995) ressalta a discrepância de realidades entre a metrópole e a colônia. As dimensões do território colonial era muito grande e isso por si só já dificulta a gestão. Outro aspecto era a natureza rural da população. Esses dois fatores modificaram completamente o sistema municipalista trazido de Portugal. O que funcionava na organização do territorial de Portugal, naquele momento pareceu não ser suficiente na organização do território brasileiro, do ponto de vista da administração.

Dessa forma, Silva (1995) afirma que o Município colonial não tinha receitas e quase não exercia nenhum poder de imposição o que levava a uma administração portuguesa. Assim, o município colonial permaneceu num estágio bastante primitivo e foi altamente ineficiente enquanto unidade do Governo. Tavares (1997), afirma que em virtude da diferença entre os núcleos/município cada um adotava o tipo de administração mais adequado com as suas características.

Um ponto relevante destacado por Tavares (1997), é que o Governo central não se importava com o tipo administrativo implantando, para o governo o que realmente importava era a arrecadação, a melhor política fiscal e a menor despesa; os demais interesses políticos eram secundarizados. Não é possível afirmar que hoje ocorre da mesma forma, mas se olharmos com atenção notaremos que o município é o lugar das práticas cotidianas, é onde a vida acontece. E a maior parte dos impostos são de cunho federal e estadual, a União é quem faz os repasses aos estados e municípios.

Sobrinho (1949) chega a afirmar que o que ocorreu no período colonial não pode ser chamado do que hoje se denomina municipalismo. Para ele, o municipalismo, como ideia, dependeu da formação das primeiras cidades. Os anseios da população local a partir das suas necessidades e problemas específicos eram capazes de criar novos municípios no Brasil daquele tempo. Cigolini (1999) relata que o título de vila era concedido pela coroa portuguesa, entretanto em vários pontos da colônia as municipalidades surgiram pela vontade local e a revelia das autoridades centrais, como é o caso de Pindamonhangaba. E também de Campos e Paraty de acordo com Nunes (1920).

Tais situações podem ser comparadas com outras contemporâneas através de movimentos emancipacionistas encontrado em algumas localidades hoje no país. Dos

quais, existem distritos/vilas com suas especificidades sejam eles populacionais, territoriais, econômicas, culturais e sociais que desejam reconhecimento como município.

Notemos que o município durante o período da colônia tinha características majoritariamente portuguesas, mas essa conformação mudará com o outorgamento da Constituição de 1824.

2.3 O Município pós primeira Constituição, 1824

Somente com a promulgação da Constituição de 1824 “começou verdadeiramente a fase brasileira da história municipal no Brasil. Até então o que havia entre nós era o município português, transplantado para cá” (NUNES, 1920). No entanto, Cigolini (1999) afirma que as funções municipais só foram estabelecidas em 28 de outubro 1828 com a criação da primeira Lei Orgânica dos Municípios, a partir de então temos a denominação de Município. Até então, o nível local de administração do território brasileiro era referenciado como vilas (SOUZA, 2015).

Mesmo com o peso de uma lei de caráter municipalista, o município foi enfraquecido e as câmaras ficaram sujeitas aos anseios dos presidentes das províncias e do Governo Geral, isso reflete o primado centralizador do Império.

Duarte (1942) e Nunes (1920) demonstram que, durante o período imperial, eram constantes os debates em torno do município. Havia de um lado, uma corrente descentralizadora administrativa e politicamente e, de outro, a corrente que defendia a indefinição de competência, ou seja, que se deixasse livre a composição e o exercício do poder municipal. No próximo item trataremos o município durante a República.

2.4 O Município no Brasil República

Silva (1955) alega que proclamada à República, em 1889, o Brasil veio a conhecer sua primeira Constituição em 1891. A partir de então, o município experimentou uma das maiores mudanças em todo o período histórico, pois o Brasil adotou o sistema federalista que caminhava antagonicamente ao sistema anterior, o Imperialista. No federalismo vigora o princípio da descentralização política e administrativa. “Do império unitário o Brasil passou bruscamente, com a República, a uma Federação largamente descentralizada que entregou às antigas províncias, agora Estados, uma considerável autonomia administrativa, financeira e até política” (PRADO JUNIOR, 1969).

Cigolini (1999) e Silva (1955) ressaltam que os estados, entes federativos, entraram na República com autonomia, porém o mesmo não aconteceu com os municípios, apesar da intenção constitucional de fazê-los. Observando o Art. 68 da primeira Constituição republicana é apresentado o seguinte texto: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios e tudo quanto respeita ao seu particular interesse”.

Entretanto a falta de definição sobre o que seria autonomia e particular interesse, deu margem para que os estados elaborassem a política que lhes conviesse em relação aos municípios. Cigolini (1999) relata que em virtude disso doze dos vinte estados existentes tinham os prefeitos dos municípios nomeados pelo governador.

Durante a primeira metade do século XX, o Brasil passou por uma fase de avanços e retrocessos no que diz respeito à ideia municipal. Com a revolução de 1930, Vargas dissolve todos os poderes legislativos e inclusive o dos municípios. Assim o presidente nomeava os governadores e esses indicavam os prefeitos. Entretanto com a Constituição de 1934 o município alcança sua reafirmação.

Todavia, em 1937, de acordo com Cigolini (1999), com a nova Constituição promulgada sob o regime do Estado Novo, os municípios perderam o princípio da autonomia e da eletividade dos prefeitos.

Acabando a era Vargas, temos a convocação para uma nova constituinte, essa foi promulgada em 1946 e ficou conhecida como Constituição Municipalista. Ulterior a Constituição de 1946, o Brasil vivencia o período de maior crescimento no número de municípios da história. Como escreve CIGOLINI, 1999, pág. 16:

Conseqüentemente, durante sua vigência, foi o período em que mais se criaram municípios no Brasil. Em 1940, havia 1.574 municípios e em 1950, já totalizavam 1.889 unidades. Entre 1950 e 1960, foram criados mais 877 e, somente entre 1960 e 1963 criaram-se mais 1.469 municípios, totalizando 4.234 unidades. Em menos de vinte anos, o número de municípios dobrou, caracterizando uma intensa fragmentação do território. (CIGOLINI, 1999, pág. 16).

Até esse tópico vimos à evolução municipal ao longo dos tempos, começando da origem e passando pelos períodos coloniais, imperiais e republicanos. Na próxima seção trabalharemos com enfoque na Constituição Federal de 1988 que vigora no nosso país até os dias atuais e o debate sobre novas emancipações municipais.

3. O MUNICÍPIO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Segundo Cigolini (1999), a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios ganharam importância no âmbito nacional, passando agora a serem considerados como entes federativos e não apenas como instâncias da descentralização administrativa.

Corroborando com esta ideia, Siqueira (2003) afirma que o novo texto constitucional fortaleceu as unidades subnacionais, em especial os municípios. Instaurou um novo *status* para o governo municipal na medida em que imputou a estes a independência política e financeira, o que habilita o município como terceiro membro da federação.

Segundo a supracitada autora, essa independência é evidenciada pela ausência de restrições quanto à escolha de seus representantes, e de outra maneira é verificável também devido ao aumento de sua base tributária própria como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS), e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); além das cotas de transferências constitucionais da União como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e também as cotas de ordens estaduais, como é o caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A partir disso os municípios tornam-se responsáveis pela definição e implementação de políticas públicas de âmbito local.

Por outro lado, essa independência parece não ser efetiva do ponto de vista orçamentário, visto que, em geral, municípios de pouca dinâmica econômica acabam por ser muito dependentes das transferências de recursos do Governo Federal e Estadual.

Assim, a criação dos municípios prevista pela Constituição permanece como debate no país. Uma prova disto é o Projeto de lei 199/2015 do Senado Federal, aprovado pelo plenário e remetido a Câmara dos Deputados. Assim, ainda hoje, mais de trinta anos após a promulgação da Constituição o debate sobre a organização territorial do Brasil em escala local, a partir da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios ainda é tema da pauta política. Considerando especialmente o debate sobre as emancipações, trataremos no próximo item as mudanças observadas na organização do território dos estados em relação ao número de municípios.

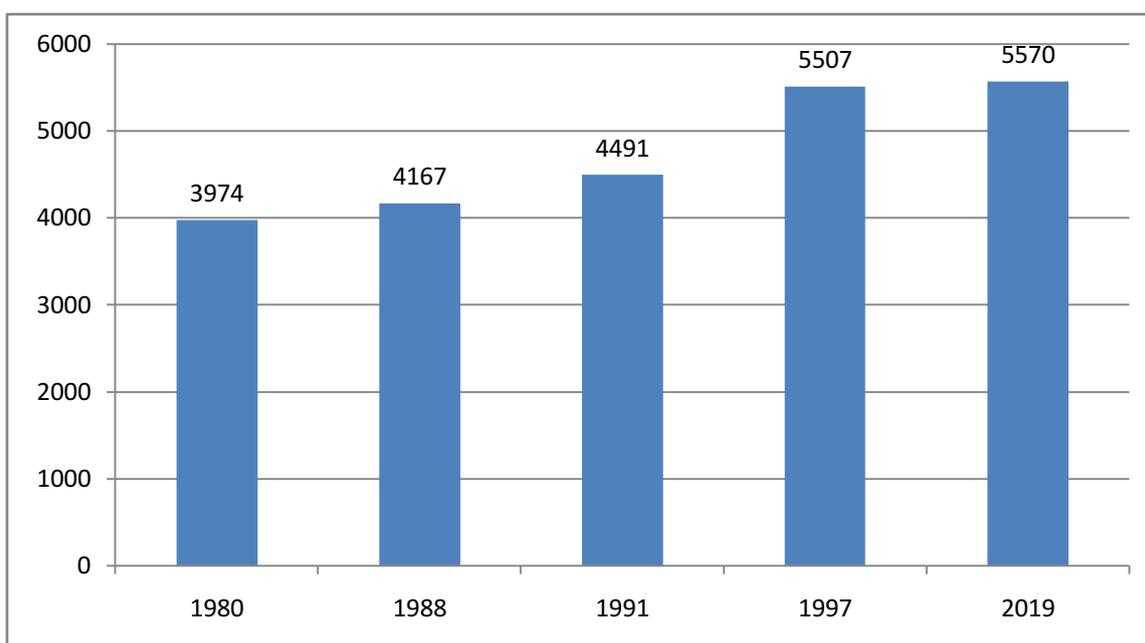
3.1 – A emancipação de Municípios no Brasil após a Constituição de 1988

De acordo com o Cigolini (1999), a Carta Magna transferiu para os estados a outorga para legislar sobre a criação de novos municípios. Tal medida garante aos estados

criarem critérios distintos levando em consideração as características específicas. Desse modo, os estados com suas peculiaridades são responsáveis pela criação dos requisitos necessários para a emancipação político-administrativa.

Dessa forma, houve um expressivo acréscimo no número de municípios após a Constituição Federal de 1988. Cigolini (1999), relata que em 1991 já havia 4.491 municípios, 324 a mais que em 1988. E que entre os anos de 1993 a 1997 foram acrescentados mais 1.016 municípios, totalizando o montante de 5.507 municípios. Entre 1997 e 2019 ainda foram criados pouco mais de 60 municípios no Brasil.

Gráfico 01: Número de municípios brasileiros por período (1980 – 2019).



Fonte: Cigolini (1999) e IBGE (2019). Elaborado pelo autor, 2019.

Apesar do aumento significativo do número de municípios no Brasil entre 1988 e meados dos anos 1990, Bremaeker (1996) refuta a ideia de que o texto constitucional seja demasiadamente permissionário quanto à criação de novos municípios. Baseado no comparativo com períodos constitucionais anteriores, é visto que antes da promulgação da Constituição de 1988, haviam sido criados 186 novos municípios e mais outros 247 já haviam iniciado o seu processo de desmembramento, vindo a concretizá-lo apenas no ano de 1989.

Contudo, com a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, o Governo Federal interveio no processo, sob a alegação do aumento de despesas ao erário público, causado pela criação dessas unidades. Essa emenda não retira dos estados à

competência para criação de municípios, mas estabelece novas regras gerais, determinando que a criação, incorporação, fusão e os desmembramentos devem obedecer (CINGOLINI, 1999). Assim, o texto da constituição que trata do tema é apresentado da seguinte forma:

Art. 18. §4.º 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 em forma de lei.

De acordo com Bremaeker (1996), a função destas mudanças é restringir o surgimento dos novos municípios, que devem agora realizar um plebiscito em toda área municipal (isto envolve o distrito que pretende emancipar-se como também a sede do município e demais distritos). Além disso, após aprovação na consulta popular é necessário o Estudo de Viabilidade Municipal (EVM) para aferição da sustentabilidade econômica do novo município.

Noronha (1996) acredita que medidas que dificultam a emancipação de municípios fazem de forma autoritária uma repressão a criação de novas unidades de governo local. Tirando, portanto, dos brasileiros uma das poucas oportunidades de participarem diretamente da gestão de suas comunidades. Para ele o plebiscito deveria ocorrer somente na área que tem interesse por emancipar-se, pois a extensão a todo o município privilegia a omissão uma vez que resulta em sucessivas faltas de *quorum*.

Brandt (2010) afirma que no período de 1989 até 2001 foram criados 17 novos municípios no estado de Pernambuco e que em 2001 o estado tinha o total de 183 municípios. Atualmente o estado de Pernambuco conta com o total de 185 municípios. A partir disso, percebemos que ulterior à emenda constitucional nº 15/1996 o número de emancipações foi visivelmente reduzido. Observamos que ocorreram apenas duas emancipações no período de 2001 a 2018.

Por sua vez, considerando a divisão do território municipal da Paraíba, Moreira et al (2003) assegura que no final dos anos 1960 o território político-administrativo paraibano era composto por 171 municípios e que permaneceu assim até 1994. Num período anterior a este (1950 – 1970) aconteceram 130 emancipações. De 1994 a 1996 ocorreram mais 52 emancipações totalizando 223 municípios. Depois da Emenda Constitucional nº 15 de 1996 não houve mais emancipações no estado da Paraíba.

Percebe-se, então, que a velocidade das emancipações em diferentes estados não se deu da mesma forma após a Constituição de 1988. Assim sendo, o debate sobre a ocorrência ou não de emancipações não deve ser tratado com apenas dois lados, concorda

ou discorda. A seguir, serão apresentadas argumentações que devem ser consideradas na análise do tema de formação de novos municípios no Brasil.

3.2 O debate sobre as causas e consequências das emancipações de municípios no Brasil

Magalhães (2008) destaca que a criação de novos municípios em áreas estagnadas irá acarretar em mais gastos para os estados, nas áreas de saúde, educação, água, saneamento básico e outros serviços públicos, tendo em vista que os distritos não usufruem deste de forma satisfatória. Noronha (1996) vai argumentar que essa é a principal razão da busca pela emancipação, o fato dos governos estaduais investirem recursos nessas localidades somente após a emancipação é a prova do êxito desse processo. Tendo em vista que o anseio destas comunidades é uma melhor prestação de serviços básicos. Noronha também afirma que:

Outra questão presente é a supervalorização atribuída às motivações puramente políticas e oportunistas que venham a ocorrer durante os movimentos emancipatórios. Afirmar que municípios são criados única e exclusivamente para que se formem novos “currais eleitorais” e para que se gerem novos pontos de distribuição de empregos públicos significa desconhecer completamente da realidade dos municípios criados nos últimos 10 anos e dos movimentos de emancipação ora em curso (NORONHA, 1996, pág. 112).

Outro embate acerca das emancipações está voltado para a capacidade de auto-sustentação financeira do município. O município mais jovem do Brasil é um exemplo deste problema, Pescaria Brava - SC foi emancipado em 2013. O município teve suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas Estadual de Santa Catarina (TCE – SC) por 03 anos seguidos (2014, 2015 e 2016). Pescaria Brava também descumpre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na medida em que gasta 71% do seu orçamento com funcionalismo público, sendo que a Lei determina que o percentual seja de até 54%.

Entretanto os moradores do recém formado município relatam as melhorias implantadas na área de pavimentações, no acesso a bancos e loterias e também na expansão da rede escolar. De acordo com o ex-prefeito Antonio Honorato (PSDB) a emancipação trouxe benefícios à comunidade. Depois da emancipação a cidade passou a ter 04 (quatro) postos de saúde, antes tinham 02 (dois). Contava, ainda, com apenas 01 (uma) creche e agora existem 07 (sete), além de outras melhorias trazidas com a autonomia política. Isso demonstra que o bem estar social tem um custo, mas é necessário fazê-lo.

Porém, é imprescindível destacar que segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o repasse do Fundo de Participação Municipal (FPM) representou

apenas 32% das receitas do município de Pescaria Brava no ano de 2017, entende-se com isso que o novo município conseguiu criar suas próprias receitas. O Ranking de Eficiência dos Municípios feito pela Folha de São Paulo em 2016 mostrou que 40% dos municípios brasileiros (precisamente 2228), dependem em mais de 80% de fontes externas.

Corroborando com a proposta emancipatória de que o Estado tem de proporcionar uma atuação presente, mesmo que isso resulte em custos, Siqueira (2003) relata que existe um ideário internacional defensor do município como locus privilegiado para o desenvolvimento das instituições democráticas devido à proximidade dos cidadãos com a administração pública. Dessa forma, busca-se uma maior e efetiva participação popular e contribui para uma eficaz presença governamental.

Analisando o que foi proposto e disposto, entendemos que é mister realizar uma discussão financeira. A criação de novos municípios acarreta o aumento de gastos públicos, como, por exemplo, salário de prefeito, de vice prefeito, dos vereadores e dos funcionários públicos. Entretanto, em boa parte dos casos esses gastos/investimentos resultam em uma melhor atuação do poder público.

Olhando do ponto de vista territorial, de análise do espaço, é importante ressaltar que a presença do estado local pode ser a diferença entre ter ou não acesso a serviços que dão à parte da população brasileira dignidade humana. Em um país com dimensões continentais, a localização, mais as relativas que as absolutas, e a distância entre os centros urbanos, mesmo pequenos, devem ser considerados neste debate. Assim, utilizaremos, no próximo item, ideias que aproximam o debate sobre a divisão territorial dos municípios brasileiros, a partir da noção de responsabilidade territorial.

4. A RESPONSABILIDADE TERRITORIAL E OS MUNICÍPIOS NO BRASIL

O conceito de Responsabilidade Territorial surge em paralelo à concepção do policentrismo. Segundo Bitoun (2012, pág. 109), isto implica em não pensar o Brasil através de uma visão hierarquizada de metrópole, cidade média e cidade pequena por meio das quais a difusão de inovações ocorre de cima para baixo. Mas de “pensar o Brasil a partir das articulações entre escalas e da conectividade entre municípios, quaisquer sejam os tamanhos deles e suas regiões”.

Dessa forma, Bitoun propõe que

Considerando também a questão ambiental, seus embates cruciais em todo o país com ênfase na Amazônia, e as questões da diversidade étnico-cultural e da sua

imensa desigualdade, o Brasil precisa mesmo encontrar um modelo de desenvolvimento muito mais cuidadoso dos homens e da terra que o modelo urbano-industrial (BITOUN, 2012, pág. 109).

Bitoun (2012), afirma que a ideia de responsabilidade territorial foi apresentada no seminário sobre as “cidades florestas”, realizado em Manaus – AM. Mas a ideia nasceu no decorrer de estudos para construir uma tipologia das cidades brasileiras para o Ministério das Cidades, em 2005 (hoje extinto). Neste estudo não se priorizava a visão sobre as grandes cidades brasileiras, mas sim muito mais sobre o Brasil rural e suas cidades. Neste Brasil rural, especialmente presente na sua porção mais ocidental do território, é preciso pensar a importância dos municípios de outra maneira.

Para este debate nos ajuda lembrar o que Dematteis (1999) diz sobre as cidades. Este autor elenca duas formas de relações entre as cidades. Em uma primeira forma as relações são garantidas através das redes, que para o autor implica no pertencimento a rede global onde as interações são pouco, ou quase nada influenciada pela distância física. A segunda forma de relação é denominada por Dematteis como relações territoriais. “Nestas, a fricção da distância, as formas físicas (relevo, hidrografia, clima, etc.) [a infraestrutura] e os legados históricos [e culturais] têm influências significativas na forma como as cidades se inter-relacionam”.

Bitoun (2012) afirma que a forma como as cidades/municípios da parte oriental brasileira se relacionam entre si é diferente, por exemplo, de como cidades/municípios da parte ocidental brasileira (Amazônia, cerrado, ou mesmo, dos sertões baianos) se relacionam. Um morador de uma pequena cidade ou da zona rural de um município da parte oriental, de ocupação mais densa do Brasil, consegue com facilidade encontrar um serviço especializado no município vizinho, como é o caso da rede urbana paulista.

Figura 01: Subdivisão do Brasil em municípios.



Fonte: LANDAU, 2019.

Entretanto, essa não é a realidade dos moradores do campo do sertão baiano, do cerrado e da Amazônia. Onde os municípios muitas vezes são isolados e a cidade vizinha fica a muitos quilômetros de distância, ou mesmo a dias de jornada em estradas vicinais, ou em embarcações. Schor et al (2016) evidenciam que no estado do Amazonas é a enchente ou vazão dos grandes rios que determina os fluxos de transporte, a produção de várzea, o extrativismo, a caça e até o custo de vida nas cidades.

Ainda de acordo com Schor et al (2016), a discussão sobre responsabilidade territorial deu-se quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) atualizou em 2000 os critérios de classificação das cidades. A partir de então as cidades médias passam a ser as que têm mais de 100.000 habitantes quando antes era 50.000. A mudança coloca no mesmo patamar cidades com características totalmente diferentes. Para tanto, é necessário outro critério que de classificação que considere não somente a dinâmica demográfica, mas principalmente o papel exercido pelo município na região (micro ou meso) a qual pertence.

Desta maneira, Bitoun (2012) vai afirmar que do ponto de vista das políticas públicas no que tange o universo das pequenas cidades, a população precisa reivindicar uma “discriminação positiva” para alcançar um tratamento diferenciado devido à sua situação peculiar. Assim, estes municípios devem ser vistos pelo prisma da responsabilidade territorial.

A possibilidade de emancipação também deve ser vista sobre esta ótica da responsabilidade territorial. Um exemplo disto é o distrito de Castelo dos Sonhos que dista 970 km da sede municipal de Altamira – PA. Em virtude da expressiva distância com a sede municipal, o distrito possui uma relação mais “intima” com os municípios de Novo Progresso – PA e com Garantã do Norte – MT.

Argiolas et al (2009) defendem a introdução de princípios éticos de responsabilidades de defesa dos interesses coletivos e na prossecução do bem comum nas formas de governança territorial. Pensar dessa forma implica ponderar a respeito das emancipações e do Projeto de Lei (PL) do Senado 199 de 2015 que se encontra parado na Câmara Federal. O PL 199/2015 estabelece parâmetros distintos para criação de novos municípios, observando características específicas de cada Região do país.

O fato é que a discussão não pode ser vista apenas pelo viés econômico-financeiro, é preciso entender que, na maioria dos casos, como é exposto por Bremaeker (1996), o motivo que mais leva à emancipação é a insuficiência do poder público de amparar as comunidades com as políticas públicas necessárias.

Constantino, Machello e Mezzano (2010) corroboram com essa ideia ao defenderem que é importante a componente ética, associada a valores de justiça, equidade, coesão, democracia e solidariedade. Os autores também ressaltam a participação da população local como agentes importantes no processo de uma responsabilidade social territorial.

Diante de tudo isso, ao contrário do que pensam parte da classe política e da população, acreditamos que é necessário olhar a questão emancipacionista além do critério econômico. É válido observar também a preservação ou manutenção de uma identidade territorial forte; ou também da ótica política, é notório os casos de distritos, vilas e até bairros que estão completamente à margem do alcance de políticas públicas básicas.

Castro (2003) argumenta que o “universo municipal” é a expressão mais concreta do conjunto do território e da sociedade. Porém muitas vezes a discussão municipal não é vista da forma mais adequada, com profundidade e levando em conta a complexidade da temática e por muitas vezes a discussão fica na superficialidade e esbarra nos termos: municípios inviáveis ou fragmentação do território.

Todavia é necessário que reflitamos sobre a importância da presença municipal para a população e em especial para comunidades rurais, que muitas vezes encontram-se isoladas. É indispensável também questionarmos sobre quais aspectos um município seria inviável. Portanto é interessante cambiarmos o termo “fragmentação territorial”, que remete a ideia de fragilidade/sedição, por divisão político-administrativa que soa mais organizacional.

Outra vez considerando a dimensão econômica, Castro (2003), a pauta não deve ficar na superficialidade da ordem meramente econômica. Todavia ressalta a existência dos custos com a máquina pública e aponta também para outro problema muito comum: o interesse político partidário nas emancipações para manutenção do clientelismo. No entanto, adverte que o município é o *locus* do aprendizado da cidadania e da democracia para exercício dos direitos políticos e do acesso as políticas públicas.

Castro (2003) propõe a inversão de alguns termos da equação do debate municipal e a adição de outros. É necessário perceber que as diferenças vão muito além do tamanho da população ou da riqueza e resultam da complexidade do processo de ocupação do território; é preciso ver que a isonomia da lei obscurece as diferenças; e por fim, o que significa ser mais eficiente e onde.

Portanto, entendemos que as emancipações vão muito além da ótica econômica e eleitoral. Trata-se de olhar com atenção para comunidades despercebidas do poder público, para que através desta seja possível o provimento de políticas essenciais ao desenvolvimento e a dignidade humana, tais como: educação, saúde, transporte e outras, buscando a erradicação da pobreza e marginalização e atenuando as diferenças sociais e regionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que a elaboração deste trabalho traz uma contribuição à sistematização do conhecimento geográfico sobre um tema clássico da geografia, a organização político administrativa dos territórios. No caso deste estudo, nos interessou especificamente tratar sobre a escala local da divisão territorial do Brasil, no caso, os municípios. Utilizando como metodologia uma pesquisa bibliográfica, evidenciou-se a necessidade de ampliar a produção acadêmica na Geografia sobre o tema. Este tema tem sido analisado de forma mais presente a partir das reflexões das ciências jurídicas através do debate sobre as normativas legais presentes e propostas.

Assim, ao analisar a evolução conceitual do município no Brasil ao longo dos tempos, foi possível perceber a transformação do território do poder local em uma escala de ação do Estado ao ganhar maior visibilidade nas definições legais. O município ascendeu, então, na última Constituição a figura de ente federativo. Este é responsável por eleger seus governantes e tem autonomia significativa para gerir seus recursos e aplicar repasses.

À medida que avaliamos o processo emancipatório percebemos que este recorte territorial se tornam alvo de críticas. O crescimento dessas unidades federativas provocou a criação de uma Emenda Constitucional que dificulta ou quase impossibilita a criação de novos municípios. Como constatamos no estado da Paraíba, onde não houve emancipações após a mudança na Constituição.

O município é responsável por uma parcela do território. Sobre este território o município deve executar as políticas públicas. A noção de responsabilidade territorial aborda o recorte territorial como detentor de uma função a ser exercida e sobre esta ótica que o município deve agir. É também sobre esta mesma visão que se deve pensar as emancipações.

Acreditamos que as discussões sobre a temática emancipacionista no Brasil precisam ser encaradas com maior profundidade, e sem maniqueísmos que considerem apenas a dimensão econômica na definição de novos municípios, especialmente, ao considerar o debate sobre a responsabilidade territorial.

REFERÊNCIAS:

ARGIOLAS, G.; CABRAS, S.; DESSÌ, C.; FLORIS, M. Building innovative models of territorial governance. **Journal of Place Management and Development**, Vol. 2.2009.

AVELLAR, H. de A.; TAUNAY, A. D. **História Administrativa do Brasil**, Departamento de Imprensa Nacional, vol. 1.1: Brasília, 1965.

BITOUN, J. **A Geografia e Jan Bitoun**. Departamento de Geografia da FCT/UNESP, n. 12, v.2, julho a dezembro. Presidente Prudente, 2012.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

BREMAEKER, F. E. J. de. Limites à criação de novos municípios: A emenda constitucional nº 15. In: **Revista de administração municipal**, v. 43, nº219, p'. 118-128. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

CASTRO, I. E. de. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania no Brasil. **Revista Geosul**, vol. 19. 2003.

CIGOLINI, A. A. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas**: análise da criação de municípios no Estado do Paraná. 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CONSTANTINO, E.; MARCHELLO, M. P. e MEZZANO, C. **Social Responsibility as a Driver for Local Sustainable Development**. Working Papers, Milano, 2010.

DEMATTEIS, G. SFORZI, F. **The Italian Urban System**: towards european integration. USA: Ashgate, 1999.

DUARTE, C. **A Organização Municipal no Governo Getúlio Vargas**. Departamento de Imprensa e Propaganda, Rio de Janeiro, 1942.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> acesso em: 30/05/19.

LANDAU, E. C. **Mapa dos Estados do Brasil**. Disponível em: geoportal.cnpmembrapa.br. Acesso em: 15 de julho de 2019.

MAGALHÃES, J. C. **Emancipações político-administrativa de municípios no Brasil.** Dinâmica dos Municípios. Brasília, 2008.

MOREIRA, E.; TARGINO, I.; SILVA, L. M. G. da; SILVA, M. V. T. da; LIMA, G. M. Estruturação do território municipal paraibano: Na busca das origens. **Cadernos do Logepa**, vol. 2, nº jul-dez. João Pessoa, 2003.

NORONHA, R. Criação de Novos Municípios: O processo ameaçado. In: **Revista de administração municipal**, v.43, nº.219, p. 110-117, Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

NUNES, J. de C. **Do Estado Federado e Sua Organização Municipal.** Leite Ribeiro e Maurillo, editores. Rio de Janeiro, 1920.

PRADO JUNIOR, C. **História Econômica do Brasil.** 11º ed. Edit. Brasiliense. São Paulo, 1969.

R7 CIDADES. **O município mais novo do Brasil expõe dilemas sobre a criação de municípios.** Disponível em: <https://noticias.r7.com/cidades/cidade-mais-jovem-do-brasil-expoe-dilemas-sobre-criacao-de-municipios-05082018> acesso em: 12/03/19.

SCHOR, T.; OLIVEIRA, J. A. de; MORAES, A. de O.; SANTANA, P. V. de; Apontamentos metodológicos sobre o estudo de cidades e de rede urbana no Estado do Amazonas, Brasil. **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP.** Macapá, v. 9, n. 1, p. 09-35, jan./jun. 2016.

SILVA, B. **Panorama da administração municipal brasileira.** Cadernos de administração pública, Caderno nº 18. Rio de Janeiro, 1955.

SIQUEIRA, C. G. de. **Emancipação municipal pós Constituição de 1988:** um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas. 2003. 236p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

SOBRINHO, B. L. Atualidade da Campanha Municipalista. **Revista Brasileira dos Municípios**, julho-setembro, 1949.

SOUZA, V. da S. **Emancipações político-administrativas no Ceará:** uma reflexão sobre o caso de jurema / Caucaia – CE. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará,

Centro de Ciências, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2015.

TAVARES, I. E. T. de P. O município brasileiro: Sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 1997.