



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia

ANÁLISE SOCIOESPACIAL DA AUTONOMIA MUNICIPAL E DA CRIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL: HISTÓRICO E DESAFIOS

Nathan Belcavello de Oliveira, Mestrando em Geografia – UnB, Geógrafo do
Ministério das Cidades, nathan.oliveira@cidades.gov.br-mail

INTRODUÇÃO

A questão federativa no Brasil remonta às raízes de sua independência. Desde o período imperial; passando pela República Velha (instauradora do sistema federativo); a denominada “revolução de 1930”; o Estado Novo; o período democrático populista das décadas de 1940 e 1950; o denominado “regime militar”; até o período democrático contemporâneo, a questão entre uma estrutura de Estado federado ou centralizado segue entre avanços e retrocessos (ANDRADE e ANDRADE, 1999). Tal dicotomia nacional se refletiu nas distintas constituições adotadas no país ao longo de sua história, rebatendo, conseqüentemente, em sua configuração territorial e político-administrativa.

A questão de criação de Municípios acompanhou os avanços e recuos do federalismo brasileiro, culminando na Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, catalisadora das expectativas emancipatórias e de maior participação advindas da sociedade brasileira. Esta constituição engendrou um pacto federativo *sui generis* entre outros Estados que adotam o sistema federativo, permitindo a existência de entes federativos com níveis de poder autônomo distintos, como o Distrito Federal e os Municípios, além da União e dos Estados.

Destarte, o objetivo deste trabalho é apresentar uma breve análise sobre a dinâmica de criação de Municípios no Brasil, bem como a evolução da autonomia municipal, desde sua independência, procurando discutir o que tais elementos significaram em cada período. Procura-se também o acúmulo de elementos que possibilitem a compreensão do tema na atualidade, com suas peculiaridades e desafios.

METODOLOGIA

Adotou-se como procedimento metodológico para as análises sobre a dinâmica de criação de Municípios no Brasil a pesquisa bibliográfica-documental, bem como a consulta e análise de dados e informações sócio-econômicas dos Municípios brasileiros.

Para tanto, foram consultados e analisados os dados e informações disponíveis nos sítios na internet da Presidência da República, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Também foi consultado o banco de dados disponível no Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, pelo IPEA e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a leitura de autores que tratam da temática. As análises realizadas foram instrumentalizadas por meio de programas computacionais de geoprocessamento (Terraview) e de planilha eletrônica de cálculo escrito (Microsoft Excel), permitindo o cruzamento dos dados e informações e sua espacialização.

DESENVOLVIMENTO

A criação de Municípios no Brasil como forma de promoção do poder local é histórica e está estritamente ligada à questão sobre a centralização ou descentralização do poder no nível nacional de governo. Conforme se pode visualizar no Gráfico 1, a quantidade de Municípios criados por período político reflete seu caráter (des)centralizador. Também há de se destacar a própria concepção de Município dada pelas constituições de cada período.

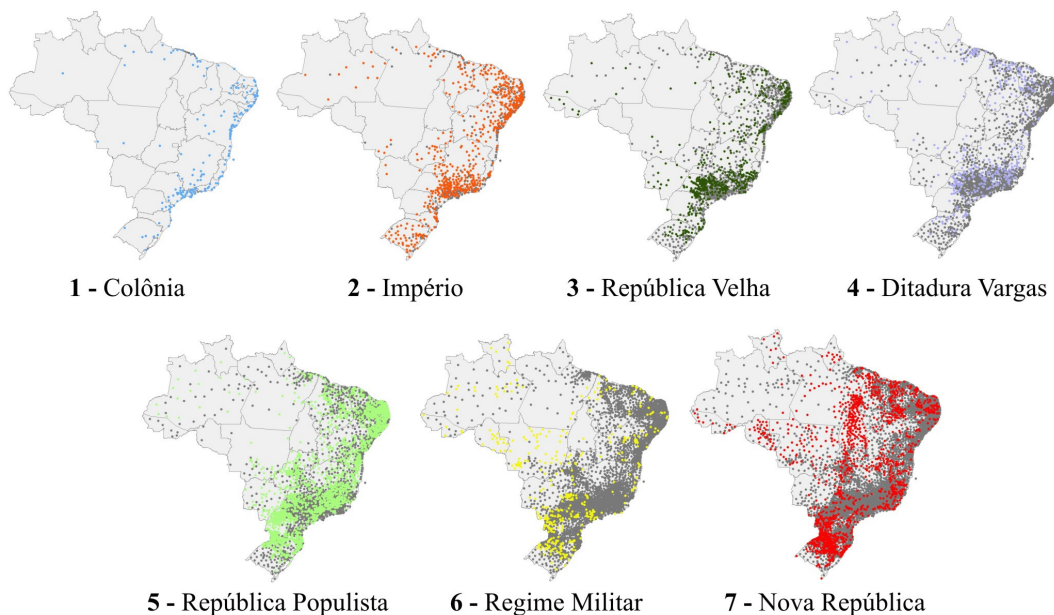
No Império o Município era uma divisão administrativa centrada na figura da Câmara Municipal, composta por membros eleitos, e que exerciam o governo municipal sobre cidades ou vilas¹. A criação das cidades ou vilas, pois, era atribuição do presidente provincial, cargo nomeado exclusivamente pelo Imperador, aprovado pelos representantes eleitos para as Assembleias Provinciais que, por sua vez, tinham seu funcionamento controlado pelo presidente provincial. Na prática, mesmo possuindo eleições para todos os níveis legislativos (nacional e provincial), a organização do país era reservada, indiretamente, ao Imperador, pois este nomeava exclusivamente os

¹ “Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas” (BRASIL, 2008). Destaca-se que a Constituição de 1824 não menciona o termo Município, considerando somente a Província como divisão do território do Império.

presidentes provinciais que, por sua vez, tinham poderes sobre o funcionamento das Assembleias Provinciais e sobre as nomeações dos demais cargos administrativos dentro das Províncias, até mesmo sobre os párocos (uma vez que não havia divisão entre Estado e Igreja à época). As questões de interesse local, a sua parte, era atribuição das Assembleias Provinciais, seja em Sergipe, seja no Mato Grosso; quer dizer, o interesse local dizia respeito aos interesses provinciais, por maiores que estas Províncias fossem. Hely Lopes Meirelles (apud MARCO, 2009, p. 7) traduz bem a condição administrativa do Império, bem como da autonomia municipal.

O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do poder central, e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador, e o Imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império.

Considerando a importância administrativa e de controle territorial das Câmaras Municipais ao longo do período colonial brasileiro, o *status* municipal durante o Império era, no mínimo, ignóbil. Contudo, a de se sopesar que o Império não altera em nada a organização econômica do país independente em relação a seu período colonial, mantendo-se a estrutura agroexportadora. Desta maneira, as cidades e vilas, locais de atuação do restrito governo municipal das Câmaras, mantiveram-se como apêndices logísticos da produção agrícola, responsáveis por sua destinação aos mercados consumidores externos. Talvez por isso a criação de municípios no período imperial tenha correspondido mais densamente (conforme pode ser vislumbrado na comparação entre os Cartogramas 1 e 2) a uma afirmação do poder central sobre o território nacional, sobretudo nas principais áreas de produção agrícola, quais sejam: a cafeeira da Zona da Mata Mineira e do vale do Paraíba do Sul nas Províncias do Rio de Janeiro e São Paulo; a canavieira do litoral nordestino; a pecuária bovina do agreste nordestino e da Província de Goiás; e a das “drogas do sertão” da Amazônia. Também esta afirmação sobre territórios rebeldes, caso da Província do Rio Grande do Sul e da revolução farroupilha.



Cartogramas 1 a 7 – Distribuição dos Municípios instalados por período histórico-político brasileiro

Fonte: Adaptado FJP, 2000 e IBGE, 2009.

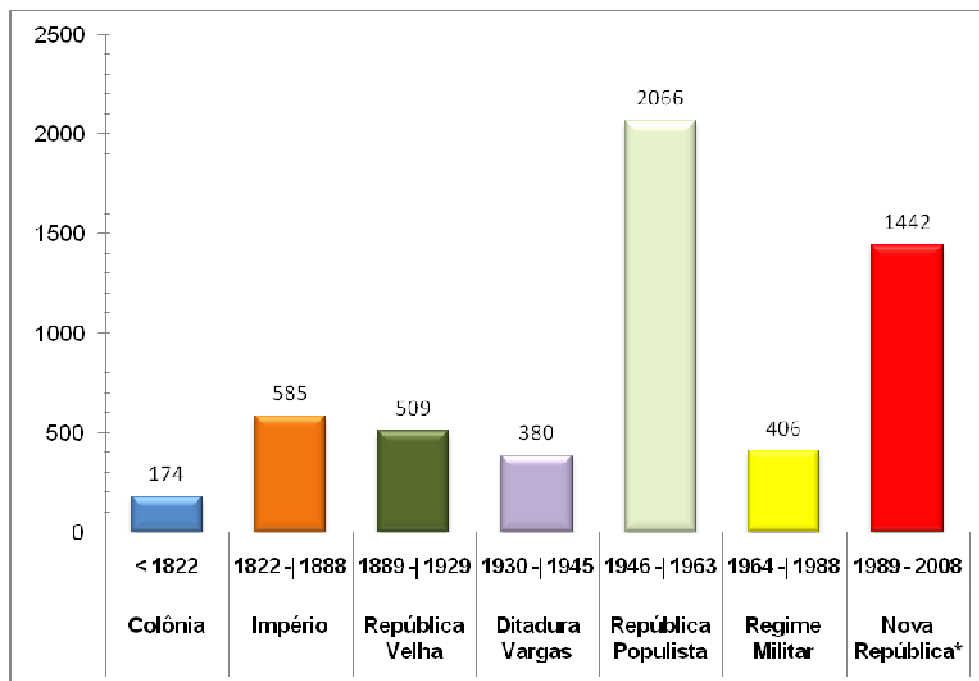


Gráfico 1 – Quantidade de Municípios instalados por período histórico-político brasileiro

* Considera-se como marco temporal a promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, sabe-se que, historicamente, a Nova República tem início em 1985 com a eleição Tancredo Neves para presidente.

Fonte: Adaptado FJP, 2000 e IBGE, 2009.

Motivado pela oposição a este poder centralizador do Império, além da abolição da escravatura, que altera o modo de produção nacional e solapa a última base de manutenção da monarquia no Brasil, a Constituição Federal de 1891 estabelece as raízes do federalismo no país. As antigas Províncias, transmutadas em Estados da Federação, passam a ter a autonomia pretendida desde muito tempo e, até então, não vistas. Também passou a figurar no texto constitucional a autonomia municipal² e a própria figura institucional e político-administrativa do Município. Todavia, a autonomia dada a Estados, que passaram a ter suas próprias constituições e poderes para legislar sobre temas até então exclusivos da esfera nacional de governo, não foi atribuída aos Municípios. Na prática, os Municípios mantiveram inalterado seu *status*, pois mantinham sua dependência em relação aos Estados em termos administrativos e legislativos. Somente os Estados de Goiás, Pará e Rio Grande do Sul, por exemplo, previam a elaboração das Leis Orgânicas pelas Câmaras de Vereadores de seus respectivos municípios. Nos demais Estados eram suas Assembleias Legislativas responsáveis pela elaboração desta Lei para todos seus municípios. Assim como a forma de administração e eleição de seus representantes executivos e “legislativos”, a criação de municípios também era atribuição exclusiva dos Estados, sendo mais ou menos autonomista. Ou seja, os municípios não deixam seu postulado de dependência, só mudam de senhor. Assim, a criação de municípios durante a República Velha reflete a “política dos governadores e dos coronéis” estabelecida à época (compare os Cartogramas 2 e 3). Como a economia agroexportadora se mantém inalterada, mesmo tendo seu modo de produção mudado do escravocrata para o capitalista, a criação de municípios corresponde, mais uma vez, a afirmação do nível mais alto de poder sobre o território e sobre o governo local. A única diferença é que este agora é o do Estado.

Com a revolução de 1930, aflora o movimento municipalista, materializado na Constituição de 1934, ficando garantida a autonomia municipal de forma mais detalhada, com elementos como a eleição de Prefeitos e Vereadores e a organização de serviços de competência municipal³. Entretanto, esta Constituição não foi implementada

² “Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 2008).

³ “Art. 13. Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais [...]” (BRASIL, 2008).

efetivamente, sendo substituída pela Constituição outorgada em 1937 pelo Estado Novo. Com caráter expressamente centralizador, a constituição estado-novista suprimiu as autonomias estaduais e municipais, mantidas como “letra morta” no texto constitucional, sendo que estes últimos verdadeiramente já não existiam. Os municípios passam novamente a vigorar como instâncias locais do governo nacional. A criação de municípios neste período passa a obedecer à orientação nacional, tal como o Decreto-Lei nº. 311, de 2 de março de 1938, que “dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências”⁴. Isso se reflete, talvez, no menor número de criação e instalação de municípios que é registrado exatamente neste período (vide Gráfico 1).

Com a democratização do pós-Segunda Guerra Mundial, a Constituição Federal de 1946 restabeleceu as autonomias estaduais e municipais, sendo a última levada a cabo de maneira mais efetiva⁵. Vislumbra-se neste período que a criação de municípios é mais intensa, conforme demonstra o Gráfico 1. É este o período também de alterações sócio-econômicas fundamentais no Brasil, com sua industrialização e o início da urbanização da população, o que, provavelmente, aliado às políticas populista e desenvolvimentista empreendidas à época, foram as propulsoras da efervescência de criação de municípios.

O golpe de 1964 e o estabelecimento do “regime militar” arrefecem novamente a criação de municípios. A Constituição Federal de 1967 determinou que lei complementar federal estabeleceria critérios a serem atendidos para a criação de municípios, bem como a forma de consulta às populações locais⁶. Esta determinação se materializou na Lei Complementar nº. 1, de 9 de novembro de 1967, que “estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências”

⁴ Art. 12. Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias (BRASIL, 1938).

⁵ “Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos das Capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União.

§ 2º - Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País” (BRASIL, 2008).

⁶ “Art. 14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios.

Art. 15. A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais” (BRASIL, 2008).

(BRASIL, 1967). Manteve-se no texto constitucional o mesmo detalhamento da autonomia municipal. Na prática, contudo, este período assistiu a uma perda de autonomia muito maior por parte dos Estados, do que dos municípios, que permaneceu muito próximo ao que previa a constituição antecessora. Somente os Atos Institucionais baixados no auge da repressão realmente intervieram substancialmente sobre a autonomia municipal. A criação de municípios durante o “regime militar” expressa claramente a proposta geopolítica de integração nacional.

Por fim, mesmo não sendo o período em que mais foram criados e instalados Municípios (vide Gráfico 1), a denominada Constituição-Cidadã, promulgada em 5 de outubro de 1988 – marco legal da redemocratização – institui um elemento até então nunca visto nas demais constituições brasileiras e também de outros países: o Distrito Federal e os Municípios⁷ passam a figurar, juntamente com a União e os Estados, como entes da federação brasileira. Tal fato novo engendra uma peculiaridade até então sem importância no debate e na análise sobre a criação de Municípios: estes se tornaram entes federados, autônomos, o que denota poder para legislar – inclusive estabelecendo sua própria Lei Orgânica (a “constituição” do Município) – e gerir seus recursos, dentro dos limites estabelecidos pelo pacto federativo, expressos na Carta Magna. Destarte, a partir de 1989, iniciam-se em todo o país os processos de criação de Municípios baseados em leis complementares estaduais. Em 1996 entra em vigor a Emenda Constitucional nº. 15, de 12 de setembro de 1996, que altera o texto do parágrafo 4º do artigo 18, remetendo à lei federal a regulamentação do período de consecução legislativa nas Assembleias Legislativas e do Estudo de Viabilidade Municipal, com parâmetros mínimos, a serem considerados pelos Estados para consecução da referida atribuição com relação aos Municípios. Vê-se que a criação de Municípios atendeu a razões políticas estaduais e a paralisação desse processo, estabelecida pela emenda constitucional, foi motivada, sobretudo, pela dependência crescente que os novos Municípios apresentavam com relação às transferências da União, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão da dinâmica da criação e instalação de municípios ao longo da história de nosso país, bem como a entendimento sobre a autonomia municipal é de

⁷ Escrito com letra maiúscula, por se tratar de ente federado.

fundamental importância para a apreensão do atual quadro de impasse por que passa a questão sobre a criação de Municípios, principalmente, enquanto entes federados.

A principal consideração que se pode traçar a partir da análise sobre a autonomia municipal e a criação de municípios no Brasil é a relação entre o Poder Municipal e a área urbana, sobretudo em termos tributários, estabelecido e sedimentado ao longo da história constitucional brasileira. Além do regime legal, esta relação se expressou na própria dinâmica territorial do país. Desta maneira, isso contribui em muito na compreensão da importância da questão urbana nos parâmetros a serem estipulados no Estudo de Viabilidade Municipal disposto na atual Constituição Federal pela emenda constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Manuel Correia de e ANDRADE, Sandra Maria Correia de. A Federação Brasileira: uma análise geopolítica e geo-social. São Paulo: Contexto, 1999.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto-Lei n.º. 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=32235>> Acesso em: 2 set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Lei complementar n.º. 1, de 9 de novembro de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp01.htm> Acesso em: 2 set. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Constituições. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm> Acesso em: 2 set. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Servidor de arquivos: download de estatística. 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/> Acesso em: 5 maio 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipeadata. 2009. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?802671296>> Acesso em: 5 maio 2009.